



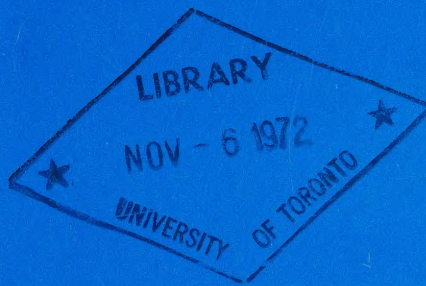
3 1761 11764731 3



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117647313>

CAI J 80
-A56



**first
annual
report
of the
law reform
Commission
of
Canada
1971-72**

**premier
rapport
annuel
de la
Commission de
réforme du droit
du
Canada
1971-72**

CAI J 80
-A56



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada



first
annual
report
of the
law reform
Commission
of
Canada
1971-72

premier
rapport
annuel
de la
Commission de
réforme du droit
du
Canada
1971-72

©

Information Canada
Ottawa, 1972
Cat. No. J31-1972

©

Information Canada
Ottawa, 1972
N° de cat.: J31-1972



Office of the Chairman

Cabinet du président

August 1972

août 1972

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada

L'honorable Otto E. Lang,
Ministre de la Justice,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Minister:

Monsieur le Ministre,

In accordance with the provisions of Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the first annual report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1971 to May 31, 1972.

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, j'ai l'honneur de vous présenter le premier rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada pour la période du 1^{er} juin 1971 au 31 mai 1972.

Yours respectfully,

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

A handwritten signature in cursive script, reading "E. P. Hartt".

E. Patrick Hartt

A handwritten signature in cursive script, reading "E. P. Hartt".

E. Patrick Hartt

table of contents

table des matières

foreword	1	avant-propos
first program of the Commission	3	le premier programme de la Commission
studies and research in progress	6	les études et les recherches en cours
evidence	6	la preuve
aims and purposes of the criminal law	8	les objectifs du droit pénal
the attainment of equality before the law	9	une justice égale pour tous
general principles of criminal law and prohibited and regulated conduct	10	les principes généraux du droit pénal et l'infraction
criminal procedure	12	la procédure pénale
sentencing and disposition	13	les peines et le traitement
family law	14	le droit de la famille
administrative law	15	le droit administratif
expropriation	16	l'expropriation
ongoing modernization of statutes	17	mise à jour des lois
cooperation with provincial Commissions	17	collaboration avec les commissions provinciales
cooperation with federal government departments	19	collaboration avec les ministères fédéraux
the Commission, the community, the legal profession	20	la Commission, la communauté, l'homme de loi
organization and administration	22	l'organisation et l'administration
conclusion	23	conclusion

foreword

This first annual report of the Law Reform Commission of Canada is submitted in accordance with section 17 of the *Law Reform Commission Act* which stipulates that the Commission shall each year submit to the Minister a report containing a summary of its activities under the Act for the immediately preceding year. The report covers the period from June 1st, 1971 to May 31, 1972. Certain incidental references are made to matters that have occurred between May 31, the end of our first year, and the actual submission of this report.

The Law Reform Commission of Canada is a permanent body established by an Act of Parliament which was proclaimed on June 1st, 1971. The purpose of the Commission is described in the Act as being "to study and keep under review on a continuing and systematic basis the statutes and other laws comprising the laws of Canada with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform".

Within its general area of study and reform, the Commission is given several specific mandates. It is instructed by its statute to develop "new approaches to and new concepts of the law in keeping with and responsive to the changing needs of modern Canadian society and of individual members of that society". It has the task of reflecting, in the legal reforms it advances, the distinctive concepts and institutions of both the common law and civil law legal systems in Canada, and of reconciling differences in the expression and application of the law arising out of differences in these institutions. It has the function of removing anachronisms and anomalies from the law and of eliminating obsolete laws.

The conception of a continuing agency, in a democratic and parliamentary system, to complement the work of the legislature and the judiciary in

avant-propos

Ce premier rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada vous est soumis conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit* qui stipule que, chaque année, la Commission doit soumettre au ministre un état sommaire de ses activités en vertu de la présente loi, durant l'année précédente. Le rapport analyse la période du 1^{er} juin 1971 au 31 mai 1972. A l'occasion, nous rappelons aussi certaines activités qui ont eu lieu depuis le 31 mai, c'est-à-dire la fin de notre première année, mais avant la date de la présentation du rapport.

La Commission de réforme du droit du Canada fut créée par une loi du Parlement proclamée le 1^{er} juin 1971. Organisme permanent, son mandat, tel que décrit dans la loi, est «d'étudier et de revoir, d'une façon continue et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer».

Cependant ce domaine général d'étude et de réforme s'accompagne de plusieurs objets particuliers. Ainsi, aux termes de sa loi organique, la Commission a reçu pour mission de «développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent». Il lui incombe, dans les réformes juridiques qu'elle soumet, de «refléter les concepts et les institutions distinctes des deux systèmes juridiques du Canada, la *common law* et le droit civil» . . . et de concilier les différences et les oppositions qui existent dans la formulation et l'application du droit par suite des différences entre ces concepts et ces institutions. De même, il lui revient de supprimer les anachronismes et les anomalies du droit ainsi que les lois tombées en désuétude.

Dans un système démocratique et parlementaire, le recours à un organisme permanent pour compléter l'œuvre des pouvoirs législatif et judiciaire

legal development is not new. The provinces have or are in the process of establishing law reform commissions. There are such commissions in England and in Scotland and in a significant number of countries within the Commonwealth. Commissions of this kind also operate within somewhat different legal systems, in a number of the American States, for example. What is different about our Commission is that we are probably the first law reform commission to be established at the federal level within a federal system.

Our Commission comprises a Chairman, a Vice-Chairman, two other full-time members and two part-time members. The Chairman, Vice-Chairman and full time members may be appointed for a term not exceeding seven years while the part-time members are appointed for a term not to exceed three years. The independence of the Commission is buttressed in several ways. Each member holds office during good behaviour. The Commission enjoys substantial freedom in determining its areas of study and in formulating and making public its recommendations. It must, of course, prepare and submit to the Minister of Justice programs of study for his approval, and must include in such programs any study requested by the Minister to which in his opinion it is desirable in the public interest to give special priority; the Minister, however, must cause the program as submitted to him to be laid before Parliament, indicating any items he may not approve. Similarly, each report prepared by the Commission and submitted to the Minister must be tabled whether or not its recommendations are accepted for implementation.

The first Chairman of the Commission is the Honourable E. Patrick Hartt, a member of the Supreme Court of Ontario. The Honourable Antonio Lamer of the Superior Court of Quebec is Vice-Chairman. Mr. Justice Hartt's appointment was effective April 1st, 1971, and that of Mr. Justice Lamer December 1st. Both the Chairman and the Vice-Chairman were granted leaves of absence from their judicial duties in order to serve in these capacities. Dr. Martin L. Friedland of the Faculty of Law, University

dans le domaine juridique est loin d'être un concept nouveau. Les provinces ont leurs commissions de réforme du droit ou sont sur le point de les créer. D'autres pays, y compris un certain nombre d'États américains, quoiqu'ils fonctionnent sous l'empire de systèmes juridiques différents du nôtre, ont eux aussi établi des commissions de réforme du droit. Ce qui distingue notre Commission de toutes les autres, c'est qu'elle est probablement la première commission de réforme du droit instituée au palier fédéral dans une fédération.

Notre Commission se compose d'un président, d'un vice-président, de deux autres commissaires à temps plein et de deux commissaires à temps partiel. Le président, le vice-président et les commissaires à temps plein peuvent être nommés pour un mandat d'une durée maximale de sept ans mais le mandat des commissaires à temps partiel est limité à trois ans. L'indépendance de la Commission s'appuie sur plusieurs facteurs. Chaque commissaire exerce ses fonctions aussi longtemps qu'il en est digne. La Commission jouit d'une grande latitude dans le choix des domaines d'études qu'elle entend poursuivre ainsi que dans la formulation et la publication de ses recommandations. Elle doit, bien entendu, préparer et soumettre à l'approbation du ministre de la Justice, ses programmes d'étude dans lesquels elle doit inclure toute étude spécifiquement demandée par le ministre, à laquelle il estime souhaitable et d'intérêt public que la Commission accorde une attention prioritaire; toutefois, le ministre doit faire déposer au Parlement le programme qui lui est soumis et indiquer, le cas échéant, toutes mesures auxquelles il refuse son accord. Chaque rapport préparé par la Commission est pareillement soumis au ministre qui doit aussi le déposer au Parlement, que les propositions qu'il contienne lui soient acceptables ou non.

Le premier président de la Commission est l'honorable E. Patrick Hartt, juge de la Cour suprême de l'Ontario. L'honorable juge Antonio Lamer, de la Cour supérieure du Québec, en est le vice-président. Le mandat du président commença le 1^{er} avril 1971 et celui du vice-président le 1^{er} décembre. Les juges Hartt et Lamer bénéficient tous deux d'un congé spécial les dégageant de leurs fonctions judiciaires, ce qui leur permet d'occuper leur poste actuel. MM. Martin Friedland, de la faculté de droit de l'Université de

of Toronto and William F. Ryan, Q.C., Professor of Law and former Dean of the Faculty of Law at the University of New Brunswick, were appointed as the first full-time members, Dr. Friedland on June 1st and Professor Ryan on July 1st, 1971. During the year under review Dr. Friedland was appointed Dean of the Faculty of Law of the University of Toronto and has resigned from the Commission, effective July 1, 1972, at which time his appointment to the Deanship became effective. The other members of the Commission very much regret the loss to the Commission of Dr. Friedland's valuable services; we do, however, congratulate him on his appointment to so distinguished a position in Canadian legal education. During his period of service with the Commission Dr. Friedland's contributions to the development of our program, to our research, and to our organizational structure have been most significant.

Dr. J. W. Mohr who is a professor at Osgoode Hall Law School and the Department of Sociology, York University, has been appointed to replace Dr. Friedland. His appointment is effective January 1st, 1973. We are pleased that Dr. Mohr, with his distinguished background in sociology and criminology, is joining us.

Mme. Claire Barrette-Joncas, a member of the Bar of the Province of Quebec and Mr. John D. McAlpine, who practices in Vancouver, were appointed to serve as part-time members of the Commission, each for a period of three years. Mme. Barrette-Joncas was appointed on June 1st and Mr. McAlpine on December 1st, 1971.

first program of the Commission

The *Law Reform Commission Act* envisages that the Commission will carry out its research in accordance with programs prepared by it and

Toronto, et William F. Ryan, c.r., professeur de droit et ancien doyen de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, furent les premiers commissaires à plein temps à être nommés: M. Friedland le 1^{er} juin et M. Ryan le 1^{er} juillet 1971. Durant l'année à l'étude, M. Friedland fut nommé doyen de la faculté de droit de l'Université de Toronto et il démissionna de son poste près la Commission le 1^{er} juillet 1972, date à laquelle sa nomination de doyen entra en vigueur. La Commission, par la voix de ses autres membres, regrette sincèrement le départ de M. Friedland et la perte de sa précieuse collaboration; nous devons toutefois le féliciter de sa nomination à un poste si distingué dans le domaine de l'enseignement du droit au Canada. Sa contribution au développement de notre programme, à notre recherche et à notre organisation administrative, fut remarquable.

M. J. W. Mohr, professeur à la faculté de droit Osgoode Hall et au Département de sociologie de l'Université York, a été appelé à succéder au Dr. Friedland. Sa nomination entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1973. Nous sommes heureux que M. Mohr, qui a connu une carrière très distinguée dans les domaines de la sociologie et de la criminologie, se joigne à nous.

M^e Claire Barrette-Joncas, c.r., avocat inscrit au Barreau de la province de Québec et M^e John D. McAlpine, avocat à Vancouver, furent nommés commissaires, à temps partiel, chacun pour un mandat de trois ans, à compter du 1^{er} juin et du 1^{er} décembre 1971 respectivement.

le premier programme de la Commission

La *Loi sur la Commission de réforme du droit* dicte à cette dernière d'entreprendre ses travaux de recherche conformément aux programmes

approved by the Minister of Justice. Thus the first major task of the new Commission, apart of course from establishing its administrative system and hiring personnel, was to develop and define its program. Even before the Commission was constituted it was reasonably clear that there was a widespread expectation that the major items of investigation during its initial years would fall within the broad sweep of the criminal law and of the law of evidence. There was also, however, an expectation that other areas of federal law would not be overlooked. With these considerations in mind the Commission commenced the difficult task of determining the particular branches of the federal law that should be selected for study and the priorities to be assigned to the topics chosen.

In carrying out its objects, the Commission "may receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made or referred to it by any body or person". Even in the absence of these statutory words the Commission would have been most anxious to take into consideration the views of the Canadian public on the topics to which it should direct its energies and resources. As we said in our published research program, we realize that "the law depends on a broad consensus to achieve an effective ordering of social relations in a democratic society", and we also "envisage the process of law reform as involving a reciprocal educative function". This is why, even at the stage of formulating our program, we engaged upon a very wide public inquiry to obtain the views of Canadians. We circulated thousands of copies of a memorandum in which we outlined possible areas of study, inviting criticisms and suggestions. By doing this we hoped that the public might influence significantly the range and composition of our program.

As a result of this consultation it was apparent that our expectation that we should undertake extensive research in criminal law and evidence

approuvés par le ministre de la Justice. C'est pourquoi, dès le début, la nouvelle Commission s'est attachée à sa tâche principale, celle d'établir et de définir son programme, en plus, naturellement, de monter son organisation administrative et d'engager le personnel. Déjà, bien avant la création de la Commission, on s'attendait en toute logique à ce que les principaux sujets d'enquête durant les premières années seraient axés nécessairement sur le remaniement total du droit pénal et du droit de la preuve. Par ailleurs, on espérait que d'autres domaines du droit fédéral ne seraient pas négligés pour autant. Compte tenu de ces considérations, la Commission a entrepris la tâche difficile de déterminer les secteurs particuliers du droit fédéral qui devraient faire l'objet d'une étude et l'importance prioritaire que la Commission devrait accorder aux sujets sélectionnés.

Pour l'accomplissement de ses objets, la Commission «peut recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées ou transmises par un organisme ou une personne». Même en l'absence de ces dispositions de la loi, la Commission était néanmoins très soucieuse de consulter le public canadien sur les sujets qu'elle se proposait d'examiner en profondeur tout en tenant compte des ressources mises à sa disposition. Ainsi que nous l'avons mentionné dans le programme de recherches que nous avons publié, nous constatons que «dans une société démocratique, la loi s'appuie sur la volonté d'une large majorité pour effectuer un aménagement harmonieux des rapports sociaux» et, de plus, «nous croyons que la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés». C'est pourquoi, dès la phase initiale de la formulation de notre programme, nous avons mené une enquête publique très étendue pour connaître le point de vue des Canadiens. Nous avons distribué un grand nombre d'exemplaires d'un mémoire énumérant les différents domaines à l'intérieur desquels des études pouvaient être faites, en priant le public de nous faire tenir ses critiques et ses propositions; ce faisant, nous espérons que le public exercerait, dans une large mesure, son influence sur la portée et la composition de notre programme.

Le résultat de cette consultation n'a fait que confirmer avec clarté combien étaient justifiées nos prévisions axées sur la nécessité d'entreprendre

was justified. It also became apparent, however, that family law warranted a greater emphasis than we had originally expected to give to it. There is an obvious concern over family life, subject as it is to unprecedented strains, and an interest in the extent to which law may contribute to the solution of the many disturbing problems that vex it.

Our program was submitted to the Minister of Justice in March, 1972, and after his approval was laid before Parliament. The program contains projects on the aims and purposes of the criminal law; the attainment of equality before the law; general principles of criminal law; prohibited and regulated conduct; criminal procedure; and sentencing and disposition. There are projects on the law of evidence and on family law. We recognized that the area of administrative law would be affected in significant ways by our studies of the law of evidence before administrative tribunals and of the effectiveness of sanctions used to enforce federal statutes; we therefore indicated our intention to report separately on the administrative law aspects of these matters. A project on expropriation was also included. Our continuing mandate to improve Canadian laws by removing anachronisms and anomalies and by eliminating obsolescences, linked with our awareness that "uncontemplated events sometimes disclose the necessarily limited foresight of even the most competent legislative draftsmen and the inherent ambiguity of language", persuaded us of the importance of including a continuing project directed to the ongoing modernization of statutes.

As a continuing Commission we must not only implement our approved program: we must also be on the alert for other topics where reform may be needed. That is why, in our program, we said that in the coming year other areas "will be examined with a view to identifying matters requiring or inviting reform".

une recherche approfondie sur le droit pénal et celui de la preuve. Par contre, il nous est apparu que les lois relatives à la famille suscitaient un plus grand intérêt que nous ne l'avions prévu au départ. On se soucie manifestement de l'avenir de la vie familiale, exposée telle qu'elle est actuellement à des tensions sans précédent. Ainsi apprendrons-nous, sans doute, dans quelle mesure la loi peut contribuer à la solution des nombreux et troublants problèmes qui l'affligent.

Suite à sa présentation au ministre de la Justice, notre programme fut, en mars 1972, approuvé et déposé au Parlement. Le programme comporte les domaines suivants: les objectifs du droit pénal, une justice égale pour tous, les principes généraux du droit pénal, les infractions, la procédure pénale, les peines et le traitement. Il y a aussi des secteurs de recherche portant sur le droit de la preuve et celui de la famille. Nous étions conscients que l'étude que nous nous proposons d'entreprendre sur le droit de la preuve, tel qu'il s'applique devant les tribunaux administratifs et sur l'efficacité des sanctions prévues par les lois fédérales, exercerait une influence considérable sur le droit administratif. Nous avons par conséquent fait part de notre intention de publier des rapports indépendants sur ce qui, à l'intérieur de ces questions, touche au droit administratif. Un projet sur l'expropriation fut aussi inclus dans notre programme. Notre souci de remplir notre mandat permanent d'améliorer les lois du Canada par la suppression des anachronismes et anomalies et par l'élimination des règles de droit tombées en désuétude, nous a convaincu de la nécessité d'inclure dans le programme un projet permanent axé sur la mise à jour des lois, conscients que nous sommes que des «événements imprévus prennent en défaut les légistes les plus avertis et révèlent l'ambiguïté inhérente au langage».

En qualité de commission permanente, nous devons non seulement réaliser le programme déjà approuvé, mais encore veiller à cerner d'autres domaines qui exigent une réforme. C'est pourquoi nous avons indiqué dans notre programme qu'au cours de la prochaine année «nous examinerons d'autres secteurs du droit en vue d'inventorier les domaines où une réforme est nécessaire ou souhaitable».

studies and research in progress

During our first year a good deal of time was necessarily taken up in defining our research program and in establishing the institutional structures through which the Commission is to operate. Although contracts were made with research officers during the year, a good many of them were pursuing graduate studies or were engaged in other employment and could not be available to assume their research responsibilities until after the end of the year under review. Despite these inevitable delays, a significant number of research studies were underway at the close of the year. This was particularly true in relation to the law of evidence.

evidence

As already indicated, it seemed reasonable for us to assume from the outset that a project on evidence would be included in our approved program. Acting on this assumption we decided to commence our studies in this area at an early date and, in a sense, to use the evidence project as a vehicle for testing methods for undertaking research and for preparing reports.

The Commission was fortunate to obtain the services of Judge René J. Marin, a member of the Ontario Provincial Court, as director of our evidence project. Judge Marin was granted a leave of absence of two years from his judicial duties by the Province of Ontario. A research team consisting of Judge Marin as chairman, Dr. Friedland, Mr. E. A. Tollefson of the Legal Research and Planning Section of the Department of Justice, and Mr. Neil Brooks, one of our research officers, was formed. Later in the year, Professor R. J. Delisle of the Faculty of Law of Queen's University joined the team as a research consultant. The procedure has been for the team

les études et les recherches en cours

Au cours de cette première année, nous avons consacré beaucoup de temps à la définition de notre programme de recherches et à notre organisation administrative. Bien que nous ayons durant cette année retenu par contrat les services d'attachés de recherche, un bon nombre d'entre eux n'ont pu se mettre à notre disposition pour entreprendre des travaux de recherche avant la fin de l'année en cours, occupés qu'ils étaient à d'autres emplois ou pris par des études universitaires. Malgré ces retards inévitables, un nombre important d'études étaient déjà en chantier à la fin de l'année, particulièrement en matière de droit de la preuve.

la preuve

Dès le départ, comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, il nous a semblé raisonnable d'assumer que s'inscrirait dans le cadre de notre programme définitif un projet sur la preuve. Nous fondant sur cette présomption, nous avons décidé d'amorcer nos études dans ce domaine le plus tôt possible et, d'une certaine façon, d'utiliser la section de recherche sur la preuve à titre de modèle pilote nous permettant d'expérimenter des méthodes de recherche et de rédaction de rapports.

La Commission s'estime heureuse d'avoir pu obtenir les services du juge René J. Marin, membre de la Cour provinciale de l'Ontario, à qui fut confiée la direction du projet de la preuve. Un congé de deux ans accordé au juge Marin l'a dégagé de ses fonctions judiciaires. Une équipe de recherche fut mise sur pied, se composant du juge Marin, directeur, du Dr Friedland, de M^e E. A. Tollefson, de la Section de la recherche et de la planification juridiques au ministère de la Justice, et de M. Neil Brooks, l'un de nos attachés de recherche. Plus tard, au cours de l'année, le professeur R. J. Delisle, de la faculté de droit de l'Université Queen's s'est joint à l'équipe en qua-

to meet each week for the purpose of considering study memoranda prepared by its members on the specific topics which are now included within the law of evidence project in our research program. The intention is to produce a project study paper on each of the topics listed. These study papers will be circulated to the various provincial law reform commissions who have indicated an interest in working closely with the federal Commission in developing an evidence code. The papers will also be distributed to the legal profession through the Canadian Bar Association and other organized law groups. They will be given wide circulation among others, judges, for example, who are directly concerned in the legal system, and to lay groups which might be affected by changes in the law of evidence.

The responses to the study papers will be carefully considered by the Commission and a Commission working paper on each of the topics will be prepared for circulation to obtain criticism and comment. The working paper will consist of the tentative conclusions of the Commission with the reasons for these conclusions. After the Commission has had an opportunity of studying and analysing the responses to its working papers, a report to the Minister of Justice will be prepared containing the definitive recommendations of the Commission on the law of evidence. Ultimately, of course, it is hoped that an integrated evidence code will result.

This pattern, established for the evidence project, may well serve as a model for our other projects. A possible variation in particular areas may be the use of public hearings.

Evidence, quite obviously, is an area in which the closest possible cooperation with the provinces is desirable. As will be indicated later, it appears that the desired cooperation will be forthcoming.

By the end of the year project study papers had been virtually completed on the competency and compellability of witnesses; the manner of questioning witnesses; character evidence; attacking

lité de conseiller en recherche. Afin d'examiner de façon constante les études préliminaires préparées par ses membres sur les divers sujets du projet de la preuve dans le cadre de notre programme de recherche, l'équipe a tenu des réunions hebdomadaires. Notre but est de publier un document préliminaire de section sur chacun des sujets énumérés. En un premier temps, ces documents seront distribués aux commissions provinciales de réforme du droit car celles-ci ont manifesté le désir de collaborer étroitement avec la Commission fédérale à la rédaction d'un code de la preuve. Les documents seront également distribués aux avocats, par l'intermédiaire de l'Association du barreau canadien, et à d'autres associations de juristes. De même, ils seront largement diffusés auprès d'autres personnes qui s'intéressent plus particulièrement au système juridique, telles les juges par exemple, et à d'autres groupes susceptibles d'être touchés par toutes modifications qui seraient apportées au droit de la preuve.

En un deuxième temps et à la suite d'un examen minutieux des réponses aux études, la Commission distribuera au grand public un document de travail sur chacun des sujets en vue de susciter critiques et commentaires. Le document de travail donnera les conclusions préliminaires de la Commission ainsi que les motifs invoqués à leur appui. Une fois terminées l'étude et l'analyse des réponses à ces documents de travail, la Commission préparera alors un rapport donnant ses recommandations définitives sur le droit de la preuve et le présentera au ministre de la Justice. Il va sans dire que nous espérons que tous ses efforts culmineront dans l'adoption d'un code complet de la preuve.

La méthodologie adoptée pour l'étude de la preuve servira vraisemblablement de modèle aux autres. Mais dans certains cas, il n'est pas impossible que nous modifions cette ligne de conduite pour recourir, par exemple, à des audiences publiques.

De toute évidence, la preuve est le domaine qui se prête le plus à une collaboration aussi étroite que possible avec les provinces. Il semble bien, et nous le préciserons plus loin, que la collaboration désirée ne fera pas défaut.

Vers la fin de l'année, des études sur «l'habilité et la contrainte à témoigner», «la forme de l'interrogatoire», «la preuve de moralité», «l'appréciation de la crédibilité du témoin» et «les actes

and supporting credibility; and similar facts. Studies on judicial notice and privilege are well advanced.

aims and purposes of the criminal law

We have undertaken to study on a continuing basis the purposes to be served by the criminal law in Canadian society. In our program we indicate a number of topics within this general objective to which we will give particular attention, including the identification of the types of conduct that should be made subject to the criminal law; the analysis of the objectives to be obtained by the imposition of criminal sanctions; the finding of alternative techniques for regulating conduct without resorting to the criminal law; and the studying of the effectiveness of the adversary system.

We realize that it is not enough to confine our studies to an examination of the laws as written in statutes, in judicial decisions, or in text books. It is important to conduct empirical studies so that we may determine what is actually happening as the law seeks to regulate the lives of people living in our urban and rural communities. It was with this in mind that we decided to undertake the East York project in Toronto.

The project has as its purpose the definition of situations that give rise to invocation of the criminal law sanction; the evaluation of the effectiveness of existing methods of crime prevention and control; and the development of alternative modes for the resolution of disputes. The demonstration project is being carried out in East York in the police patrol district near Danforth and Main Street designated as patrol area 5411, with the cooperation of the Metropolitan Toronto Police and with other specialized agencies. The project was discussed with the federal Department of Justice, the Ontario Department of Justice, the Toronto Police Commission and the Metropolitan Toronto Police before it was begun.

similaires» étaient sur le point d'être complétées. De plus, des études sur la «connaissance judiciaire» et «l'immunité» progressent rapidement.

les objectifs du droit pénal

Les objectifs du droit pénal font déjà l'objet d'une étude constante menée en fonction de l'évolution de la société canadienne. Nous avons énuméré dans notre programme des domaines qui cadrent avec cet objectif général et auxquels nous accorderons une attention particulière, notamment la définition des comportements qui devraient tomber sous le coup du droit pénal, l'analyse de la fonction de la sanction pénale, la recherche de solutions de rechange au recours pénal et l'étude de l'efficacité du système accusatoire.

Nous sommes conscients qu'il ne suffit pas de nous en remettre, dans nos études, à l'examen du droit tel qu'il ressort des lois, des décisions judiciaires ou de la doctrine. Il importe aussi de mener des études empiriques aux fins de connaître l'impact réel de l'application de la loi sur les activités des citoyens vivant dans nos communautés urbaines et rurales. C'est dans cet esprit que nous avons décidé d'entreprendre une recherche empirique dans le quartier d'East York à Toronto.

Il s'agit, en somme, d'inventorier les situations qui justifient le recours à la sanction pénale, d'évaluer l'efficacité des méthodes actuelles de prévention et du contrôle de la criminalité et de mettre au point des méthodes différentes pour le règlement des litiges. Cette étude pilote est menée à East York dans le district policier situé près du carrefour des rues Danforth et Main, appelé district de patrouille 5411; elle se fait en collaboration avec la Sûreté du Toronto métropolitain et d'autres organismes spécialisés. Avant sa mise en œuvre, le projet fit l'objet d'échange de vues avec le ministère fédéral de la Justice, le ministère de la Justice de l'Ontario, la Commission de police de Toronto et la Sûreté du Toronto métropolitain.

The full-time director of the project is Professor John Hogarth of Osgoode Hall Law School, York University. He is being assisted by Mrs. Anne Scace as principal field worker, by three other full-time assistants, and by a part-time staff of six. It is expected that the project will continue until August, 1973.

The East York project is seeking answers to a wide variety of questions, including questions such as these: with what kinds of human and social problems are the police now dealing; are present definitions of crime adequate for the purposes of state intervention through the criminal process; how are the police discharging the increasing demands made upon them to perform tasks not strictly related to the enforcement of the criminal law; how effective is the criminal law in resolving disputes that exist between individuals or between an individual and a group; are there alternatives to the present adversarial system and can these alternatives work; is it possible in an urban community to develop better relations between the police and the people in the community; what is the best method of using the police to prevent as well as to detect crime; how well is the new *Bail Reform Act* working; and what are the economic and social costs of the criminal process? In seeking answers to these and other questions the project is cooperating with social agencies and individual volunteers in the community.

the attainment of equality before the law

The Commission has undertaken to study the impact of the criminal law on disadvantaged groups within society to determine whether it is working fairly.

Professor Douglas A. Schmeiser of the College of Law, University of Saskatchewan, has agreed to direct and manage a research project designed

Le professeur John Hogarth de la faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York accorde tout son temps à la direction du projet. Ses collaborateurs sont M^{me} Anne Scace, coordonnateur principal de la recherche empirique, trois autres assistants à temps plein et une équipe de six employés à temps partiel. L'étude se poursuivra sans doute jusqu'au mois d'août 1973.

L'étude d'East York vise à obtenir des réponses à des questions toutes aussi variées que celle-ci: à quels problèmes humains et sociaux la police doit-elle faire face actuellement? la définition actuelle des crimes répond-elle aux exigences du système répressif de l'État? comment les services policiers font-ils face au nombre sans cesse croissant de demandes d'intervention dans des domaines d'activités qui n'ont avec l'application des lois pénales qu'une relation éloignée? quelle est la mesure d'efficience du système pénal actuel en ce qui a trait au règlement de querelles entre individus ou entre un individu et un groupe? qu'en est-il des régimes judiciaires autres que le système accusatoire actuellement en usage en notre pays et ces régimes différents seraient-ils efficaces chez nous? est-il possible d'entretenir dans une communauté urbaine de meilleures relations entre la police et les citoyens? quel mécanisme permettrait de mieux utiliser les services de police tant pour prévenir le crime que pour le déceler? dans quelle mesure la nouvelle *Loi sur la réforme du cautionnement* agit-elle favorablement? enfin, combien le régime pénal coûte-t-il sur les plans économique et social? Nos sections de recherche font appel à la collaboration bénévole des organismes sociaux et des particuliers afin de trouver réponse à ces questions et à bien d'autres.

une justice égale pour tous

Soucieuse de l'application équitable du droit pénal, la Commission a entrepris l'étude des effets de celui-ci sur des groupes particuliers de la société.

Le professeur Douglas A. Schmeiser, de la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, a accepté la direction d'une enquête visant à col-

to collect and analyse information concerning court processes involving native offenders; the availability of counsel; rates of conviction and the punishment of the offender; recidivism rates; incarceration for non-payment of fines; the involvement of alcohol; and identifiable differentials based on sex, area, age, type of offence, and other matters. It is expected that the project will continue from May, 1972 until September, 1973. Three or four research assistants will be engaged in the study.

general principles of criminal law and prohibited and regulated conduct

We have undertaken to do a major project on the general principles of the criminal law as well as a project on prohibited and regulated conduct. Professor Jacques Fortin of the Faculty of Law, University of Montreal, has been retained to serve as director of these projects. From January 1st, 1972 until May 31, 1972, Professor Fortin served with the Commission on a part-time consulting basis. On June 1st, 1972, he entered upon full-time service under contract for a period of two years.

The general principles to be studied are principles common to most criminal offences; many of them are not contained in the Criminal Code but have been developed through statutory interpretation and judicial decisions. As a consequence there is uncertainty about some of the fundamental issues of the criminal law. Under the heading of general principles we have indicated in our program eight specific matters to which we will direct our attention in the initial stages.

One of these matters is the question of strict responsibility. Professor Patrick J. Fitzgerald of the Department of Law, Carleton University, is conducting a study on this subject. A particular purpose of his study is to find out how far strict

liger et analyser les aspects relatifs au processus judiciaire tel qu'on l'applique aux indigènes; l'assistance judiciaire dont ils bénéficient; le taux de condamnation et les peines infligées aux délinquants; le taux de récidive; l'usage de l'incarcération pour défaut de paiement des amendes; l'incidence de l'alcoolisme; et les différenciations perceptibles fondées sur le sexe, la région, l'âge, le genre d'infraction; et tous autres facteurs. Nous prévoyons que cette enquête qui a commencé en mai 1972, se poursuivra jusqu'en septembre 1973. Trois ou quatre attachés de recherche assistent le professeur Schmeiser.

les principes généraux du droit pénal et l'infraction

Nous nous sommes engagés à faire deux études importantes, l'une sur les principes généraux du droit pénal, l'autre sur l'infraction. La direction de ces sections de recherche a été confiée au professeur Jacques Fortin, de la faculté de droit de l'Université de Montréal. Du 1^{er} janvier 1972 au 31 mai 1972, il a collaboré avec la Commission à titre de conseiller à temps partiel, puis le 1^{er} juin 1972, il devenait, à titre contractuel, directeur de section de recherche pour une durée de deux ans.

Les principes généraux faisant l'objet de notre étude sont communs à la plupart des infractions; plusieurs de ces principes ne se trouvent pas au Code criminel, mais on les retrouve plutôt dans l'interprétation des lois et les décisions judiciaires. Il en résulte que certaines questions fondamentales sont l'objet d'incertitude. Sous le titre de «principes généraux», nous avons fait figurer dans notre programme huit domaines distincts sur lesquels porteront en premier lieu nos énergies.

L'un de ces sujets traite de la question de la «responsabilité stricte». Le professeur Patrick J. Fitzgerald, de la faculté de droit de l'Université Carleton, prépare actuellement une étude sur cette question. L'étude vise en particulier à dé-

liability offences are treated as such by law enforcers, how far in practice they are prosecuted only where fault exists. In seeking answers to these questions, Professor Fitzgerald is studying practices and procedures in the areas of weights and measures, food and drugs, and misleading advertising. Professor Fitzgerald's study was well under way at the close of the year and a study paper is expected during the fall of 1972.

Another question we have undertaken to study is that of corporate criminal culpability. A meeting on this subject was held in May at our head office under the chairmanship of Professor Fortin. The purpose of the meeting was to explore the main issues involved in this area of the law and to determine a methodology. The meeting was attended by a representative from the Department of Consumer and Corporate Affairs, several members of university law faculties, and two practitioners with wide experience in the field. The discussion was based on a study paper prepared by a member of our research staff.

During the year research was begun by our staff on the effects of mental illness and intoxication on criminal responsibility.

Under the heading of prohibited and regulated conduct we will study offences now contained or that should be contained in the Criminal Code with a view to the enactment of a comprehensive code reflecting contemporary values. Matters to be studied and reported on at an early stage include homicide; sexual misconduct; obscenity; contempt; conspiracy; and dishonest acquisition of property.

The Commission has entered into a contract with the Clarke Institute of Psychiatry to complete a series of studies related to sex offences. The purpose is to evaluate the effectiveness of existing definitions of sex crimes and to recommend new definitions and systems of classification. The project was begun in May, 1972, and it is estimated that it will continue for approximately three years.

terminer dans quelle mesure les infractions de «responsabilité stricte», sont traitées comme telles par ceux chargés de l'application de la loi et dans quelle mesure ces infractions aboutissent en pratique à des poursuites que lorsqu'on se retrouve en présence d'un élément de faute. En cherchant des réponses à ces questions, le professeur Fitzgerald étudie ce qui se passe dans des domaines tels que les poids et mesures, les aliments et drogues et la publicité mensongère. La recherche du professeur Fitzgerald était déjà bien avancée à la fin de l'année et l'étude préliminaire devrait nous être remise au cours de l'automne 1972.

La responsabilité pénale de la personne morale est une autre question dont nous avons entrepris l'étude. A cet effet, une séance de consultation fut tenue en mai, à notre siège social, sous la présidence du professeur Fortin. Il s'agissait de passer en revue les facettes principales de ce domaine du droit et d'établir une méthode de travail. Assistèrent à cette réunion un représentant du ministère de la Consommation et des Corporations, plusieurs professeurs de facultés de droit et deux avocats-conseils spécialistes de ce domaine. Une étude préliminaire préparée par un membre de notre section de recherche polarisa les débats.

Les effets des maladies mentales et de l'intoxication sur la responsabilité pénale font aussi l'objet d'une étude particulière laquelle fut entreprise par nos chercheurs au cours de l'année.

Sous le titre «l'infraction», la Commission étudiera les infractions que contient actuellement ou que devrait contenir le code pénal en vue de proposer l'adoption d'un code complet qui soit le reflet de valeurs contemporaines. Les domaines qui feront l'objet d'études et de recommandations dans un proche avenir sont, notamment: l'homicide, l'inconduite sexuelle, l'obscénité, l'outrage au tribunal, le complot et l'approbation malhonnête de biens.

La Commission a conclu un accord avec le Clarke Institute of Psychiatry visant la préparation d'une série d'études complètes sur les infractions d'ordre sexuel. Il s'agit de mesurer l'efficacité des définitions actuelles des délits sexuels et d'en proposer de nouvelles en plus de recommander des systèmes de classification. Commencée en mai 1972, on estime qu'il s'écoulera environ trois ans avant que l'étude soit menée à terme.

Professor Anthony Hooper of the Osgoode Hall Law School, York University, is engaged on a study of theft and related offences. The study is to include a brief historical introduction to present Criminal Code sections on theft and related offences; an outline of the present provisions of the Code; an evaluation of the legal process in the area of theft; problems relating to the legal definition of theft and related offences; procedural and evidentiary problems; the need for change; and an examination of the model penal code and the English *Theft Act (1968)*.

Professor Richard G. Fox, senior research assistant, Centre of Criminology, University of Toronto, has prepared a study paper on obscenity in Canada. The paper covers such matters as contents and media; the harm feared; inherent or circumstantial obscenity; Criminal Code provisions and other federal legislation relating to obscenity; defences and the role of experts; arguments for revision of the law; and alternatives to existing legislation. The study paper, begun during the year under review, will be circulated in the near future.

Le professeur Anthony Hooper de la faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York, est chargé d'une étude sur le vol et les infractions connexes. Les aspects suivants font l'objet de l'étude: un bref historique des articles actuels du code pénal relatifs aux vols et aux infractions connexes; les données générales des présentes dispositions du code; une appréciation du système judiciaire actuel en matière de vol; les problèmes découlant de la définition légale du vol et des infractions connexes; les problèmes relatifs à la procédure et à la preuve; la nécessité d'un changement dans ce domaine; et, enfin, une analyse critique du code pénal modèle et de la loi anglaise sur le vol, le *Theft Act* de 1968.

Le professeur Richard G. Fox, adjoint de recherche principal près le Centre de criminologie de l'Université de Toronto, a préparé une étude préliminaire sur l'obscénité au Canada. Ce document traite de questions telles la teneur de publications obscènes et leurs modes de diffusion; le mal appréhendé; l'obscénité, qualité intrinsèque ou extrinsèque; les dispositions du code pénal et celles d'autres lois fédérales ayant trait à l'obscénité; les moyens de défense et le rôle des experts; les motifs au soutien d'une réforme de la loi; et les solutions de rechange à la législation actuelle. Commencée durant l'année qui fait l'objet du présent rapport, l'étude préliminaire sera distribuée sous peu.

criminal procedure

We recognize that reform of the criminal law involves a good deal more than changing the substantive law. In making our laws more meaningful to the average person, it is vital to reduce complexity and technicality. With this in mind, a careful study is required of the procedures followed in our criminal law system from the time investigation of a crime begins until after the trial of the suspect is completed. What we hope to achieve is a comprehensive, modern code of criminal procedure. Thus, we included in our program a major project on criminal procedure.

la procédure pénale

Nous n'ignorons pas que la réforme du droit pénal va au delà de la modification du droit positif. Mettre nos lois à la portée du grand public, exige inexorablement d'en diminuer la complexité et les aspects techniques. C'est dans cette optique que s'impose une recherche minutieuse sur les procédures appliquées dans le cadre de notre système pénal depuis le moment où s'engage l'enquête d'une affaire criminelle jusqu'au moment où le procès du suspect est clos. Notre objectif est la réalisation d'un code de procédure pénale complet et moderne. C'est pourquoi nous avons

Within it we have listed ten specific topics to be studied and reported on over the next two years, topics ranging from police arrest procedures to costs after acquittal.

Apart from canvassing opinion prior to the formulation of our program, it was not possible for us to begin actual studies in this area until we secured the services of a director for the project. In April Professor Darrell Roberts of the Faculty of Law of the University of British Columbia, a specialist in criminal procedure, agreed to come with us for a period of two years as project director. Professor Roberts had experience in criminal law practice before joining the University Faculty. During April, May and June he acted as a consultant on a part-time basis. His contract on a full-time basis began on July 1st, 1972.

As a first step in implementing our criminal procedure program, a meeting was held in Ottawa in May for the purpose of discussing a preliminary paper prepared by Professor Roberts on the classification of offences and on the jurisdiction of the courts. This is the first topic to be examined in the project.

sentencing and disposition

The criminal law process is, of course, not complete when the accused is convicted. Sentencing and disposition follow. The Commission has, therefore, undertaken to study the impact and the relative effectiveness of the sanctions used to enforce the Criminal Code and other federal statutes. Our objective is to prepare a code of principles to serve as a guide in sentencing. We

fait une place importante dans notre programme à la recherche sur la procédure pénale. Cette entreprise ne comporte pas moins de dix domaines spécifiques allant des pratiques d'arrestation par les forces policières jusqu'au coût de dédommagement de l'accusé acquitté. Ces études et les rapports qui en découleront s'étendront sur les deux prochaines années.

Mises à part les consultations publiques conduites avant la formulation de notre programme, il nous était impossible de nous engager dans des études concrètes dans ce domaine sans, en premier lieu, s'assurer les services d'un directeur de recherche. En avril, le professeur Darrell Roberts, de la faculté de droit de l'Université de la Colombie britannique, un spécialiste de la procédure pénale, accepta notre invitation de joindre les cadres de la Commission, pour une durée de deux ans, en qualité de directeur de section de recherche. Avant d'accéder au corps professoral de l'université, le professeur Roberts s'était spécialisé dans la pratique du droit pénal. Durant les mois d'avril, mai et juin il travailla à titre de conseiller à temps partiel, puis, le 1^{er} juillet 1972, il commença son travail à temps plein.

Dans le but de mettre en marche le programme de recherche sur la procédure pénale, une étude préliminaire préparée par le professeur Roberts sur la classification des infractions et sur la juridiction des tribunaux fit l'objet d'un examen critique lors d'une réunion tenue au cours du mois de mai à Ottawa. C'est cette question qu'étudiera en priorité cette section de recherche.

les peines et le traitement

Naturellement, le processus du droit pénal ne trouve pas son aboutissement au moment de la condamnation de l'accusé. La peine et le traitement suivent. En conséquence, la Commission a entrepris l'étude des effets et le degré d'efficacité des sanctions prévues pour faire respecter le code pénal. Nous projetons de rédiger un code de principes devant servir de guide pour l'usage du

will also conduct studies into aspects of corrections. In our program we have designated twelve specific areas we intend to study within the next two years. These areas range from sentencing principles and criteria through imprisonment to the legal aspects of prison decision making.

Professor Keith Jobson of the Faculty of Law of Dalhousie University, who teaches criminal law and has a special interest in sentencing, has been retained to direct the project. He served as a consultant on a part-time basis from December to May of the year under review and joined us on a full-time basis for a two-year period commencing June 1st, 1972.

family law

As our program indicates, there is a significant federal interest in family law. Not only are marriage and divorce constitutionally within federal jurisdiction, but family relations are also affected by such federal statutes as the Criminal Code and the *Canada Evidence Act*, as well as by aspects of welfare legislation and income tax and by immigration and citizenship laws. There is, too, a substantial overlap between federal and provincial jurisdictions in the family law field. As will be mentioned later, provincial law reform commissions have expressed their desire to cooperate with us in dealing with many aspects of the law of domestic relations. In our program we have indicated that over the next two years studies will be undertaken in relation to the *Divorce Act*; costs of divorce; jurisdiction to grant divorce and recognition of foreign divorce and nullity decrees; property settlements in divorce and nullity proceedings; nullity of marriage; and the concept of a unified family court.

tribunal lors de l'imposition de la sentence. Nous étudierons aussi les divers aspects des mesures correctionnelles. Douze domaines spécifiques feront l'objet d'études, d'ailleurs mentionnées dans notre programme, au cours des deux prochaines années. Ces domaines vont des principes et des critères relatifs à l'imposition des peines jusqu'à l'application de la peine en milieu carcéral en passant par l'emprisonnement.

Monsieur Keith Jobson, professeur de droit pénal de la faculté de droit de l'Université Dalhousie, s'intéresse de façon particulière à la question de l'imposition des peines. Nous avons donc retenu ses services pour diriger cette étude. Il fut conseiller à temps partiel de décembre à mai de l'année qui fait l'objet du présent rapport, puis commença son engagement à plein temps, pour une durée de deux ans, à compter du 1^{er} juin 1972.

le droit de la famille

Comme notre programme le mentionne, le droit de la famille relève en partie de la compétence du Parlement fédéral. Non seulement la constitution accorde-t-elle au pouvoir fédéral, juridiction sur le mariage et le divorce mais, en plus, les relations familiales sont touchées par des lois pénales telles que la *Loi sur la preuve au Canada*, certains aspects de la législation sur le bien-être, sur l'imposition des revenus et sur l'immigration et la citoyenneté. Par ailleurs, il existe un important chevauchement entre les juridictions fédérale et provinciales dans le domaine du droit de la famille. Ainsi qu'il en sera question plus loin, les commissions provinciales de réforme du droit nous ont fait part de leur désir de collaboration pour l'examen conjoint des divers aspects du droit réglementant les relations familiales. Notre programme signale qu'au cours des deux prochaines années, nous entreprendrons l'étude de la *Loi sur le divorce*; du coût du divorce; de la compétence des tribunaux à prononcer le divorce et de la reconnaissance des décisions étrangères en matière de divorce et d'annulation; du partage des biens à la suite d'un divorce ou d'une annula-

In December, when we were preparing our program, a meeting was held in Ottawa attended by a number of law professors, a representative from the Department of National Health and Welfare, and members of the Commission to explore the need for and the range of Commission studies in family law.

After our program was approved, we were fortunate in obtaining the services of Professor Julien Payne of the Faculty of Law of the University of Alberta as director of our family law project. During April, May and June, Professor Payne acted as a consultant to us. He joined us on a full-time basis on July 1st.

administrative law

In our early planning we envisaged the possibility of undertaking major studies in the area of federal administrative law. In mid-September we convened a meeting in Ottawa, attended by a number of leading law teachers in the administrative law field for the purpose of discussing the sort of project that might feasibly and usefully be undertaken by the Commission. There was general agreement that a comprehensive study of the federal administrative system would involve a very heavy commitment of resources. Having in mind what were developing as major commitments in criminal law and evidence, it did not seem practical to embark upon a comprehensive administrative law study during the first years of the life of the Commission. This feeling was later reinforced when it was decided to undertake a major research project in family law.

tion de mariage; de la nullité du mariage et, enfin, du concept du tribunal à compétence globale en matière de droit de la famille.

En décembre, alors que notre programme était encore en préparation, nous avons eu à Ottawa, une rencontre réunissant plusieurs professeurs de droit, un représentant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et des membres de la Commission. L'assemblée a passé en revue les besoins qui se font sentir dans le domaine du droit de la famille et déterminé les secteurs et l'étendue des diverses études que la Commission devrait entreprendre.

Une fois notre programme approuvé, nous avons eu la bonne fortune d'obtenir les services du professeur Julien Payne, de la faculté de droit de l'Université de l'Alberta, à qui fut confiée la direction de la section de recherche sur le droit de la famille. Le professeur Payne a collaboré avec nous à titre de conseiller durant avril, mai et juin et, depuis le 1^{er} juillet, il nous consacre tout son temps.

le droit administratif

Dans les phases préliminaires de notre plan, nous avons envisagé la possibilité d'entreprendre des études importantes dans le domaine du droit administratif fédéral. Afin de discuter du genre d'études qui pourraient, d'une façon pratique et utile, être menées par la Commission, nous avons tenu à la mi-septembre, à Ottawa, une réunion à laquelle assistèrent des juristes spécialisés en la matière. Tous reconnurent qu'une étude exhaustive du système administratif fédéral nécessiterait la mise en place de moyens excessivement coûteux. Comme, d'autre part, nous ne perdions pas de vue l'importance de nos engagements dans le domaine du droit pénal et de la preuve, nous en sommes venus à la conclusion qu'il serait illusoire de nous lancer, dès la première année, dans une étude complète du droit administratif. Notre décision ultérieure relative à une étude fondamentale du droit de la famille n'a fait que nous confirmer dans notre position.

After our consultation with the public on the scope of our program and on our priorities within the program, it was decided to link our studies in administrative law with our research in evidence and in sanctions. While the association with these projects will be close, we nonetheless envisage reporting separately on the administrative law aspects of these matters. The Commission also intends in due course to study certain of the broader problems associated with procedures before administrative tribunals.

As a background to our research in administrative law, we are preparing a study covering the discretionary powers explicitly conferred by statute exercisable by any person or body subordinate to Parliament. The powers so ascertained are to be classified in accordance with functional criteria. The intention is to show what kinds of administrative powers predominate, and by whom they are exercised. The study will provide a basis on which decisions may be made concerning priorities for further study in administrative law as well as a foundation for research when these studies are undertaken.

Suite à notre sondage public sur l'étendue de notre programme et sur l'ordre d'importance des sujets à traiter, nous avons décidé de rattacher nos études du droit administratif à nos recherches sur la preuve et sur les peines et le traitement. Quoique les relations entre ces deux projets seront des plus étroites, nous n'envisageons pas moins de présenter des rapports indépendants sur les différents aspects de ces questions afférents au droit administratif. La Commission se propose également d'étudier en temps voulu les questions générales liées à la procédure devant les tribunaux administratifs.

Comme préliminaire à notre recherche dans le domaine du droit administratif, nous préparons actuellement une étude sur les pouvoirs discrétionnaires accordés formellement par la loi à des particuliers ou à des corps constitués soumis à l'autorité du Parlement. Une fois ces pouvoirs ainsi établis, ils seront classés en vertu de critères fonctionnels. Notre but est d'identifier les pouvoirs administratifs les plus déterminants et ceux qui les exercent. Cette recherche nous fournira aussi des critères nous permettant d'établir pour l'avenir, les études qui, dans le cadre du droit administratif, devraient être entreprises en priorité et nous donnera un point de départ lorsque ces études seront mises en marche.

expropriation

The *Expropriation Act*, which came into force in 1970, was not designed to be comprehensive. It does not purport to cover all powers of expropriation conferred by federal statutes. The Commission, therefore, agreed to undertake a project aimed at the rationalization and improvement of federal expropriation powers not presently within the ambit of the *Expropriation Act*.

We have retained John W. Morden of Toronto, a practitioner with specialized experience in expropriation, to supervise the study.

expropriation

La *Loi sur l'expropriation*, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1970, ne fut pas conçue comme une loi cadre. Elle ne vise d'ailleurs pas la réglementation de tous les pouvoirs d'expropriation attribués par d'autres lois fédérales. C'est pourquoi la Commission a décidé d'entreprendre une étude dont l'objet est l'amélioration et l'organisation rationnelle des pouvoirs d'expropriation fédéraux qui ne relèvent pas de la présente *Loi sur l'expropriation*.

Nous avons retenu les services de M^e John Morden, de Toronto, avocat chevronné en matière d'expropriation, et lui avons donné mandat de diriger cette étude.

ongoing modernization of statutes

In this category, we are preparing a study paper on the release of stolen property retained as exhibits pending trial. This may result in some recommendation for amendment of either the Criminal Code or the *Evidence Act*.

We have also had correspondence with the Department of Consumer and Corporate Affairs in respect of the *Interest Act*. It is possible that during the next year we will undertake a study of interest on judgment debts.

cooperation with provincial commissions

In our federal system, it is important that there should be close cooperation between the federal Law Reform Commission and the provincial commissions. There is an obvious joint interest in criminal law: the administration of criminal justice is within provincial jurisdiction as is the whole range of provincial quasi-crimes. The joint interest is also apparent in the field of evidence: it is clearly undesirable for there to be differing rules of evidence in the same jurisdiction depending on whether the matter before the courts is federal or whether it concerns an infraction of a provincial statute or is a civil proceeding. The overlap of jurisdictions in the area of family law is particularly significant. These are but examples of subjects of mutual concern.

The *Law Reform Commission Act* provides for cooperation between the federal and the provincial commissions as well as with other law reform agencies. With the concurrence of the Minister of Justice, the Commission may under-

mise à jour des lois

Dans ce domaine, nous avons en chantier une étude préliminaire traitant des mesures relatives à la disposition, au cours du procès, des biens volés et retenus à titre de pièces à conviction. Cette étude pourrait nous amener à présenter un certain nombre de recommandations visant la modification, soit du code pénal, soit de la *Loi sur la preuve*.

Nous avons aussi eu des échanges de vue avec le ministère de la Consommation et des Corporations sur la question de la *Loi sur l'intérêt*. Il n'est pas impossible, qu'au cours de l'année prochaine, nous entreprenions une étude de l'intérêt sur les jugements.

collaboration avec les commissions provinciales

Dans un système fédératif comme le nôtre, une collaboration très étroite entre la Commission fédérale de réforme du droit et les commissions provinciales est une question vitale. L'intérêt commun, en droit pénal, est évident: l'administration de la justice pénale relève de la compétence provinciale de même que l'ensemble des quasi-infractions provinciales. Cet intérêt commun est tout aussi manifeste dans le domaine de la preuve: il n'est nettement pas souhaitable qu'un même tribunal doive appliquer des règles différentes de la preuve selon qu'il est saisi d'une affaire de compétence fédérale ou d'une infraction à une loi provinciale ou d'une instance civile. Quant au droit de la famille, les chevauchements de compétence sont particulièrement significatifs. Ce sont là, bien entendu, des exemples de quelques domaines dont se préoccupent toutes les commissions.

La *Loi sur la Commission de réforme du droit* fait état de la collaboration entre la commission fédérale et les commissions provinciales aussi bien qu'avec tout autre organisme de réforme du droit. La Commission peut, sous réserve de l'ac-

take any study, having as its intended result the improvement or modernization of any law of Canada, as a joint project with provincial commissions or other agencies. Less formal arrangements than joint projects are, of course, possible and desirable. The provincial commissions have indicated their wish to cooperate with us in matters of joint concern.

In December, 1971, a joint meeting of the Law Reform Commission of British Columbia and this Commission was held in Vancouver under the joint Chairmanship of the Honourable E. Davie Fulton, Chairman of the British Columbia Commission, and the Honourable E. Patrick Hartt, Chairman of this Commission. The meeting afforded both Commissions an excellent opportunity to discuss possible topics for study and methods of cooperation. Particular attention was given to reform in the area of evidence.

On March 2, 1972, there was a joint meeting in Ottawa of the federal Commission and of the provincial law reform commissions. The Institute of Law Research and Reform of the University of Alberta, the Law Reform Commission of British Columbia, the Law Reform Commission of Manitoba, the Nova Scotia Law Reform Advisory Commission, the Ontario Law Reform Commission, the Civil Code Revision Office of the Province of Quebec, were in attendance through their representatives. The Chairman of the Law Reform Commission of Prince Edward Island and the Director of the Law Reform Division of the New Brunswick Department of Justice were prevented from attending by a storm which occurred on the day of the meeting and sent their regrets. The Attorney General of Saskatchewan was represented, as was the Newfoundland Department of Justice.

The meeting was most successful. The discussions were informal and no votes were taken, but it is fair to say that there was unanimous accord that the law reform bodies in Canada should work closely together. There was discussion in depth on the possibility of cooperative action in relation to the law of evidence and family law. All agreed that there should be the widest exchange of information among the commissions.

cord du ministre, faire toute étude dont le but est l'amélioration et la modernisation de toute règle de droit du Canada, à titre de projet conjoint de la Commission et des commissions provinciales ou autres organismes. Des arrangements moins officiels que des projets conjoints sont naturellement possibles et même souhaitables. Les commissions provinciales nous ont fait connaître leur désir de collaborer aux questions d'intérêt commun.

En décembre 1971, une réunion groupant la Commission de réforme du droit de la Colombie britannique et notre commission a eu lieu à Vancouver sous la présidence conjointe de l'honorable E. Davie Fulton, président de la Commission de la Colombie britannique et l'honorable E. Patrick Hartt, notre président. Cette réunion a fourni aux deux commissions une excellente occasion de discuter des sujets se prêtant à des études et à des modes éventuels de collaboration. La question de la réforme dans le domaine de la preuve a tout particulièrement retenu l'attention de l'assemblée.

La commission fédérale et les commissions provinciales de réforme du droit ont tenu, à Ottawa, le 2 mars 1972, une réunion conjointe. Y participèrent des délégués de l'Institut de recherche et de réforme juridique de l'Université de l'Alberta, la Commission de réforme du droit de la Colombie britannique, la Commission de réforme du droit du Manitoba, la Commission consultative de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse, la Commission de réforme du droit de l'Ontario et l'Office de révision du code civil de la province de Québec. Le président de la Commission de réforme du droit de l'Île-du-Prince-Édouard et le directeur de la Division de réforme du droit du ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick firent parvenir leurs regrets, une tempête, ce même jour, les ayant empêchés de se rendre à la réunion. Le procureur général de la Saskatchewan délégua un représentant, ainsi que le ministère de la Justice de Terre-Neuve.

La réunion connut un vif succès. Les entretiens se sont déroulés sans formalités et ne firent l'objet d'aucun vote, quoiqu'il soit juste de dire que cela n'empêcha pas toutes les délégations d'être unanimement d'accord pour que s'établisse une collaboration étroite entre tous les organismes de réforme du droit du Canada. La possibilité de coopération dans les domaines du droit de la preuve et du droit de la famille fit l'objet

d'entretiens en profondeur. Tous convinrent que les échanges de renseignements entre les commissions ne devraient connaître de limites.

cooperation with federal government departments

If the Commission is to carry out its mandate to reform federal law effectively, it will be necessary to have the cooperation of federal departments and agencies. With the concurrence of the Minister of Justice and to the extent that we are able to do so without impairing our ability to carry out studies under our approved program, we are directed by our statute to provide information, research material and study results and to make recommendations to the departments and agencies of the Government of Canada looking to the improvement or modernization of the laws they are charged with administering. This is a service we are anxious to provide. We are also instructed to use information and assistance available from federal departments and agencies and each such department or agency must make available to us information necessary for the discharge of our functions.

During the year under review we received excellent cooperation from the Department of Consumer and Corporate Affairs in carrying forward Professor Fitzgerald's study on strict liability. We have had the cooperation of the Department of National Health and Welfare in our planning for the family law project. There have been useful discussions with the Department of National Defence on our undertaking to study the rules of evidence before military courts martial and on other areas of possible reform in military law. And of course, the Department of Justice has been of continuing assistance during our organizational year. We have been particularly grateful to the Legal Research and Planning Section of Justice for making it possible for Mr. E. A. Tollefson to participate in our evidence project team. We have also had helpful communications on questions of common interest

collaboration avec les ministères fédéraux

La Commission ne pourrait remplir efficacement son mandat de réformer les lois fédérales sans la collaboration des ministères et des organismes fédéraux. Avec l'accord du ministre de la Justice et dans la mesure où elle en est capable, sans nuire aux études figurant au programme déjà approuvé, la Commission doit, conformément à la loi qui la gouverne, fournir renseignements, matériel de recherche, conclusions des études et faire des propositions aux ministères et organismes du gouvernement du Canada qui recherchent l'amélioration et la modernisation des lois dont l'application leur incombe. Nous désirons vivement fournir ce service. La loi nous demande aussi d'utiliser les renseignements et l'aide dont disposent les ministères et organismes du gouvernement fédéral, et chacun de ces ministères et organismes doit mettre à notre disposition les renseignements qui sont nécessaires à l'exercice de nos fonctions.

Durant l'année faisant l'objet de ce rapport, nous avons reçu une collaboration excellente du ministère de la Consommation et des Corporations, plus particulièrement dans le cadre de l'étude du professeur Fitzgerald sur la responsabilité stricte. La mise sur pieds du programme sur le droit de la famille a bénéficié du concours du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Des communications salutaires avec le ministère de la Défense nationale ont abouti à notre décision d'entreprendre une étude sur les règles de la preuve telles qu'appliquées devant les tribunaux militaires, ainsi que des recherches relatives à d'autres domaines du droit militaire susceptibles de faire l'objet d'une réforme. Et, il va sans dire, l'assistance constante du ministère de la Justice ne nous a pas fait défaut durant notre première année d'organisation. Nous sommes particulièrement reconnaissants à la section de la

with the Department of the Solicitor General and with Statistics Canada.

the Commission, the community, the legal profession

Law reform is not a matter for lawyers alone. In modern society there is virtually no individual life that is not affected, and often in very serious ways, by our laws. It is for this reason that we are determined to see to it that the general public, not merely the legal profession, should become involved in our efforts to modernize the law. This is why we consulted the public when drafting our program. It is why we will continue to consult the public at every stage as each of our research projects proceeds.

It is true, nonetheless, that changes in the law will have an immediate impact on the legal profession itself. It is true also that the profession has acquired immense experience in the handling of legal problems and must be aware of desirable changes in the actual day to day operation of the law as it proceeds through the law offices, the courts, and government agencies. We must, of course, rely on this body of experience for ideas, for practical advice on how proposed changes may work, and for study and research. We are also aware that it is important to discuss with the practising profession changes we may come to advocate which may seem to present—and may actually present—challenges to accepted ways of doing things, to assumptions that have gone unchallenged for too long.

recherche et de la planification juridiques qui a rendu possible la participation de M. E.A. Tollefson aux travaux de notre section de recherche sur la preuve. Nous avons eu aussi des échanges de vue utiles sur des sujets d'intérêt commun avec le ministère du Solliciteur général et avec Statistique Canada.

la commission, la communauté, l'homme de loi

La réforme du droit n'intéresse pas uniquement les avocats. Dans notre société moderne, les lois affectent tous les citoyens sans exception et, parfois, de très grave façon. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous nous sommes imposés comme ligne de conduite d'impliquer le grand public, et non simplement les hommes de loi, à nos travaux de modernisation du droit. Pour ce motif, nous avons consulté le public au moment de dresser notre programme. Et c'est notre volonté profonde de continuer à le consulter au fur et à mesure que nos études et nos recherches atteindront des étapes déterminantes.

Il n'en reste pas moins vrai que toute modification de la loi provoque une répercussion immédiate sur la profession juridique elle-même. Il est exact aussi que la profession a acquis une vaste expérience dans la conduite des questions juridiques et qu'elle n'ignore pas la nécessité des changements qui s'imposent dans le cheminement quotidien du droit qui emprunte la voie des bureaux d'avocats, des tribunaux et des organismes gouvernementaux. Naturellement, nous devons compter sur ce réservoir d'expérience pour recueillir des idées et des conseils techniques sur l'application pratique des changements que nous avançons. Nous comptons aussi sur cette aide pour nos études et nos recherches. Nous savons aussi combien il est important de discuter avec les avocats les changements que nous serons amenés à préconiser car ils peuvent sembler être des défis—et probablement, en seront-ils—à des habitudes bien enracinées et à des postulats qui depuis trop longtemps n'ont pas subi le feu de la contestation.

We have already had significant evidence of the willingness of the practising bar to cooperate. During our early months, John L. Farris, Q.C., President of the Canadian Bar Association, visited us and offered the close cooperation of the Association. Mr. Farris also was present at the meeting of the federal and provincial law reform commissions held in March and discussed ways in which the Bar Association could assist in law reform. This manifestation of interest came as no surprise. It is after all true that the formation of the Law Reform Commission of Canada was to some extent a consequence of the representations made by the Canadian Bar Association for the establishment of a law reform agency at the federal level. One of the important services the Association has offered to us, and which we have welcomed, is to prepare and to keep up to date an inventory of the research being carried on by the Association and by its various committees and sections at the national and at the provincial levels. This will facilitate our access to the thinking of the profession on legal change.

We appreciate the interest of the Canadian judiciary, of federal and provincial judges, in our program and acknowledge the helpful suggestions they advanced during the year.

We are also, of course, aware of the vital role of the university law faculties and schools in the process of law reform. A primary function of the legal academic community is to examine, to criticize, and to recommend changes in the legal system. We intend to take full advantage of the work they are doing. Already we have drawn on the law schools for project directors and on their recent graduates for research personnel. We are conscious that there is a balance to be maintained. We naturally wish to obtain the services of some law teachers to serve with us for periods of one, two or three years and also to secure the benefit of the services of others while they remain on the campus. We are anxious, however, not to impair the ongoing functioning of the law schools. As we proceed we hope not to lose sight of the importance of maintaining an appropriate balance.

Le Barreau nous a déjà fourni la preuve non équivoque de sa volonté de collaborer avec nous. Dès les premiers mois, Me John L. Farris, c.r., président de l'Association du barreau canadien, nous rendit visite et nous offrit la collaboration active de l'association. Il participa à notre réunion du mois de mars groupant les commissions fédérale et provinciales de réforme du droit, au cours de laquelle il nous exposa les moyens que le Barreau est disposé à nous fournir au titre de son concours à la réforme du droit. Cette manifestation d'intérêt était attendue et ne nous a pas surpris; car, après tout, il est juste de dire que la Commission de réforme du droit du Canada a été formée, dans une certaine mesure, sur les instances de l'Association du barreau canadien, qui demandait la création d'un tel organisme au palier fédéral. L'un des services importants que l'association nous a proposés, et que nous acceptons avec plaisir, consiste à préparer et à tenir à jour un inventaire des recherches entreprises par l'association et par ses différents comités et sections tant sur les plans national que provinciaux. Ceci nous aidera à nous pénétrer de l'opinion de la profession sur l'évolution des lois.

Nous sommes reconnaissants de l'obligeance des autorités judiciaires canadiennes, des juges fédéraux et provinciaux, pour l'intérêt qu'ils ont manifesté à l'endroit de notre programme, et pour les suggestions utiles qu'ils nous ont présentées durant l'année.

Nous sommes tout aussi conscients du rôle vital que jouent les facultés de droit et les autres écoles professionnelles des universités dans l'élaboration de la réforme du droit. Examiner, critiquer et recommander les changements qui s'imposent dans le domaine juridique est l'une des principales attributions des juristes de la communauté académique. Nous nous proposons de tirer parti au maximum des travaux qu'ils poursuivent. Nous avons déjà mis à profit les ressources des facultés de droit pour le recrutement de directeurs de sections de recherche et nous avons fait appel à leurs nouveaux diplômés pour remplir des postes d'attachés de recherche. Nous savons pertinemment qu'il y a lieu de maintenir un équilibre dans ce domaine. Naturellement, nous cherchons à retenir les services de certains professeurs de droit pour une durée d'une, deux ou trois années et, en même temps, nous escomptons aussi profiter du concours d'autres professeurs sans empiéter sur leurs services réguliers aux universités. Toute-

Law is, of course, much more than a system of rules and an authoritative structure for regulating society in a formal way. Law is a social science and as such must be concerned with the social, psychological, economic, political and cultural forces within which it operates and of which it is itself an integral part. Law reform, if it is to succeed, must take advantage of the skills of the social scientists. Our concern with social science involvement will, we hope, become ever more apparent as our studies proceed.

organization and administration

The Commission, comprising as it does four members devoting full time to its activities and two part-time members engaged in law practice, has a continuing responsibility to serve as a closely integrated group to plan, to direct, and to share actively in the ongoing research of the projects. Each of the full-time commissioners has assumed over-all supervision of a group of projects and shares personally in the discussions and debates of the research teams. The Commission held ten meetings during its first year, including the joint meeting with the British Columbia Commission in December.

The Chairman is the chief executive officer of the Commission. As such he has supervision over its work and staff. In his absence, the Vice-Chairman acts in his place.

fois, notre souci est de ne pas bouleverser le fonctionnement des facultés de droit. Nous continuerons donc à ne pas perdre de vue tout au long de nos travaux l'importance de conserver un équilibre convenable.

Naturellement, la loi est loin d'être simplement un agrégat de règles et un appareil autoritaire chargés d'imposer à la société une réglementation formaliste. Le droit est une science sociale, et comme telle, ne peut se soustraire aux forces sociales, psychologiques, économiques, politiques et culturelles dont elle fait intégralement partie et à l'intérieur desquelles elle s'exerce. La réforme du droit ne saurait prétendre à la réussite sans l'apport des spécialistes des sciences sociales. Notre engagement dans le domaine des sciences sociales deviendra, nous le souhaitons, de plus en plus apparent à mesure de la progression de nos études.

l'organisation et l'administration

La Commission est composée, comme le veut la loi qui la régit, de quatre commissaires qui lui consacrent tout leur temps et de deux commissaires à temps partiel qui continuent la pratique du droit. Sa responsabilité permanente en fait une équipe étroitement unie qui planifie et dirige la mise à jour des recherches et qui y participe activement. Chacun des commissaires à temps plein assume la direction générale d'un secteur d'études et participe personnellement aux réunions et aux débats des sections de recherche. Durant la première année, la Commission a tenu dix assemblées, y compris la réunion conjointe de décembre avec la Commission de la Colombie britannique.

Le président est le fonctionnaire administratif en chef de la Commission; en cette qualité, il a la haute direction des travaux et du personnel de la Commission. En son absence, le vice-président le remplace.

Mr. Jean Côté was appointed Secretary of the Commission and served as such during the year.

In hiring personnel the Commission is authorized to proceed in two ways. Officers and employees necessary for the conduct of the work of the Commission may be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*. The Commission may, however, engage the services of persons with technical or special knowledge to assist in the performance of its duties. Such personnel may be hired on a temporary basis or for specific projects; their remuneration may be fixed by the Commission with the approval of the Minister of Justice.

The secretarial and clerical staff we have employed have been appointed under the *Public Service Employment Act*. The project directors and research officers, on the other hand, have been engaged for specific periods under contract. A list showing the names of the commissioners and of the project directors and research officers is attached to this report. The persons listed are those who were serving full-time with the Commission or as part-time consultants to the Commission as of May 31, 1972. Other contracts had been awarded by that time, but the contractees had not yet joined the Commission.

conclusion

The Commission achieved positive results in its first year of operation. Our organization is established, our first program is approved, our studies are moving forward, and our methods of research and consultation are developing. Moreover, the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs expressed, when we appeared before it last March, satisfaction with the progress achieved. We are grateful to the members of the Committee for their support. This satisfactory beginning could not have been achieved without the common effort of many people. We wish to express our deep appreciation to

Me Jean Côté fut nommé secrétaire de la Commission et exerça ses fonctions durant toute l'année.

Pour le recrutement du personnel, la Commission est habilitée à agir de deux manières. Les fonctionnaires et le personnel de soutien nécessaire à la bonne marche des travaux de la Commission peuvent être nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Toutefois, la Commission peut retenir les services de techniciens ou de spécialistes pour l'aider dans l'exécution de ses obligations. Ces derniers peuvent être engagés soit à titre provisoire soit pour des études particulières; leur rémunération, quoique fixée par la Commission, requiert l'approbation du ministre de la Justice.

Nos secrétaires et autres employés de soutien administratif furent embauchés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. D'autre part, les directeurs de sections de recherche et les attachés de recherche furent engagés par contrat, pour des durées déterminées. Les noms des commissaires, des directeurs de sections de recherche ainsi que des attachés de recherche figurent en annexe au présent rapport. Y sont mentionnés seulement les personnes qui, à la date du 31 mai 1972, travaillaient à la Commission à plein temps ou à temps partiel en qualité de conseillers. A ce jour d'autres contrats avaient aussi été accordés, mais les contractants n'avaient pas encore assumé leurs fonctions.

conclusion

Le bilan de cette première année d'activités de la Commission est positif. Nos structures sont en place, notre premier programme est approuvé, nos études vont bon train et notre méthodologie de recherche et de consultation se précise. Le Comité permanent de la Chambre des Communes sur la justice et les affaires juridiques s'est d'ailleurs déclaré, lors de notre comparution devant lui au mois de mars dernier, satisfait des progrès accomplis. Cet encouragement nous est précieux et nous en remercions les membres du comité. Ce bon départ est le résultat de l'effort concerté de plusieurs personnes. Nous désirons aussi expri-

the members of our research, secretarial, clerical and administrative staff for their faithful and dedicated service.

We wish also to express to you, Mr. Minister, and to your predecessor, the Honourable John N. Turner, Q.C., who was so directly involved in our establishment, our thanks for your interest and support.

mer notre vive reconnaissance aux membres de notre personnel de recherche et de soutien administratif pour leur loyauté et leur dévouement.

Nous désirons également vous exprimer, M. le Ministre, ainsi qu'à votre prédécesseur, l'honorable John N. Turner, c.r., premier grand responsable de la création de la Commission, notre gratitude pour votre intérêt et votre soutien.

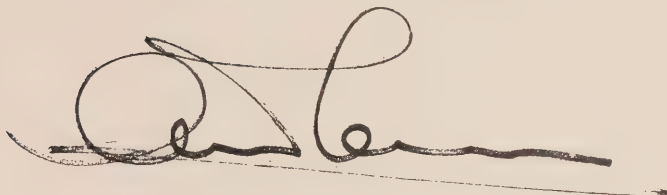
Respectfully submitted,

Respectueusement,



E. Patrick Hartt

Chairman président



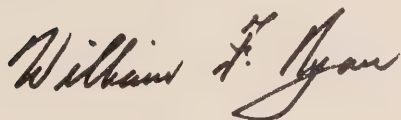
Antonio Lamer

Vice-Chairman vice-président



Martin L. Friedland

Commissioner commissaire



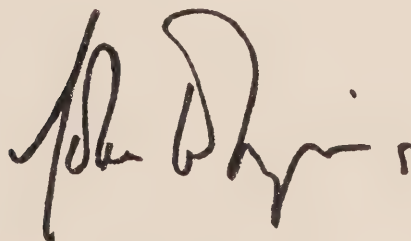
William F. Ryan

Commissioner commissaire



Claire Barrette-Joncas,

Commissioner commissaire



John D. McAlpine

Commissioner commissaire

law reform Commission of Canada

commissioners and research staff

as of May 31, 1972

the Commission	appointed
Chairman	
Mr. Justice E. Patrick Hartt	1 April 1971
Vice-Chairman	
Mr. Justice Antonio Lamer	1 December 1971
Commissioner	
Mr. Martin L. Friedland	1 June 1971
Commissioner	
Mr. William F. Ryan, Q.C.	1 July 1971
Commissioner	
Mrs. Claire Barrette-Joncas, Q.C. ⁽¹⁾	1 June 1971
Commissioner	
Mr. John D. McAlpine ⁽¹⁾	1 December 1971
Secretary	
Mr. Jean Côté	

the research staff

Mr. Philip Anisman	Research Officer
Mr. Neil Brooks	Research Officer
Mr. Michael Clancy	Research Officer
Professor R. J. Delisle ⁽²⁾	Research Officer
Mr. Gerard Ferguson	Research Officer
Professor Jacques Fortin ⁽²⁾	Project Director
Mr. Bernard Grenier	Research Officer
Professor Keith Jobson ⁽²⁾	Project Director
Judge René J. Marin	Project Director
Colonel H. G. Oliver (retired)	Project Director
Mr. Julien Payne ⁽²⁾	Project Director
Mr. David Pomerant	Research Officer
Professor Darrell Roberts ⁽²⁾	Project Director
Mr. J. Threlfall	Research Officer

¹ Part-time

² Part-time until shortly after May 31, 1972

Commission de réforme du droit du Canada

commissaires et personnel de recherche

à la date du 31 mai 1972

la Commission	nomination
Président	
M. le juge E. Patrick Hartt	le 1 ^{er} avril 1971
Vice-président	
M. le juge Antonio Lamer	le 1 ^{er} décembre 1971
Commissaire	
M. Martin L. Friedland	le 1 ^{er} juin 1971
Commissaire	
M. William F. Ryan, c.r.	le 1 ^{er} juillet 1971
Commissaire	
M ^e Claire Barrette-Joncas, c.r. ⁽¹⁾	le 1 ^{er} juin 1971
Commissaire	
M ^e John D. McAlpine ⁽¹⁾	le 1 ^{er} décembre 1971
Secrétaire	
M ^e Jean Côté	

personnel de recherche

M ^e Philip Anisman	attaché de recherche
M. Neil Brooks	attaché de recherche
M. Michael Clancy	attaché de recherche
M. le professeur R. J. Delisle ⁽²⁾	attaché de recherche
M. Gerard Ferguson	attaché de recherche
M. le professeur Jacques Fortin ⁽²⁾	directeur de section de recherche
M ^e Bernard Grenier	attaché de recherche
M. le professeur Keith Jobson ⁽²⁾	directeur de section de recherche
M. le juge René J. Marin	directeur de section de recherche
M ^e H. G. Oliver, colonel	directeur de section de recherche
M. Julien Payne ⁽²⁾	directeur de section de recherche
M ^e David Pomerant	attaché de recherche
M. le professeur Darrell Roberts ⁽²⁾	directeur de section de recherche
M. J. Threlfall	attaché de recherche

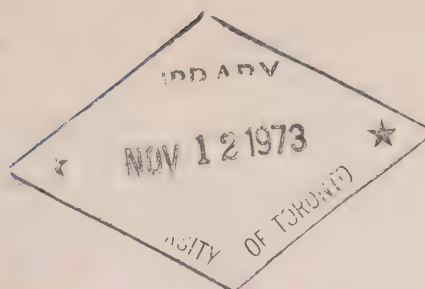
¹ Temps partiel

² Temps partiel jusqu'aux premiers jours de juin 1972

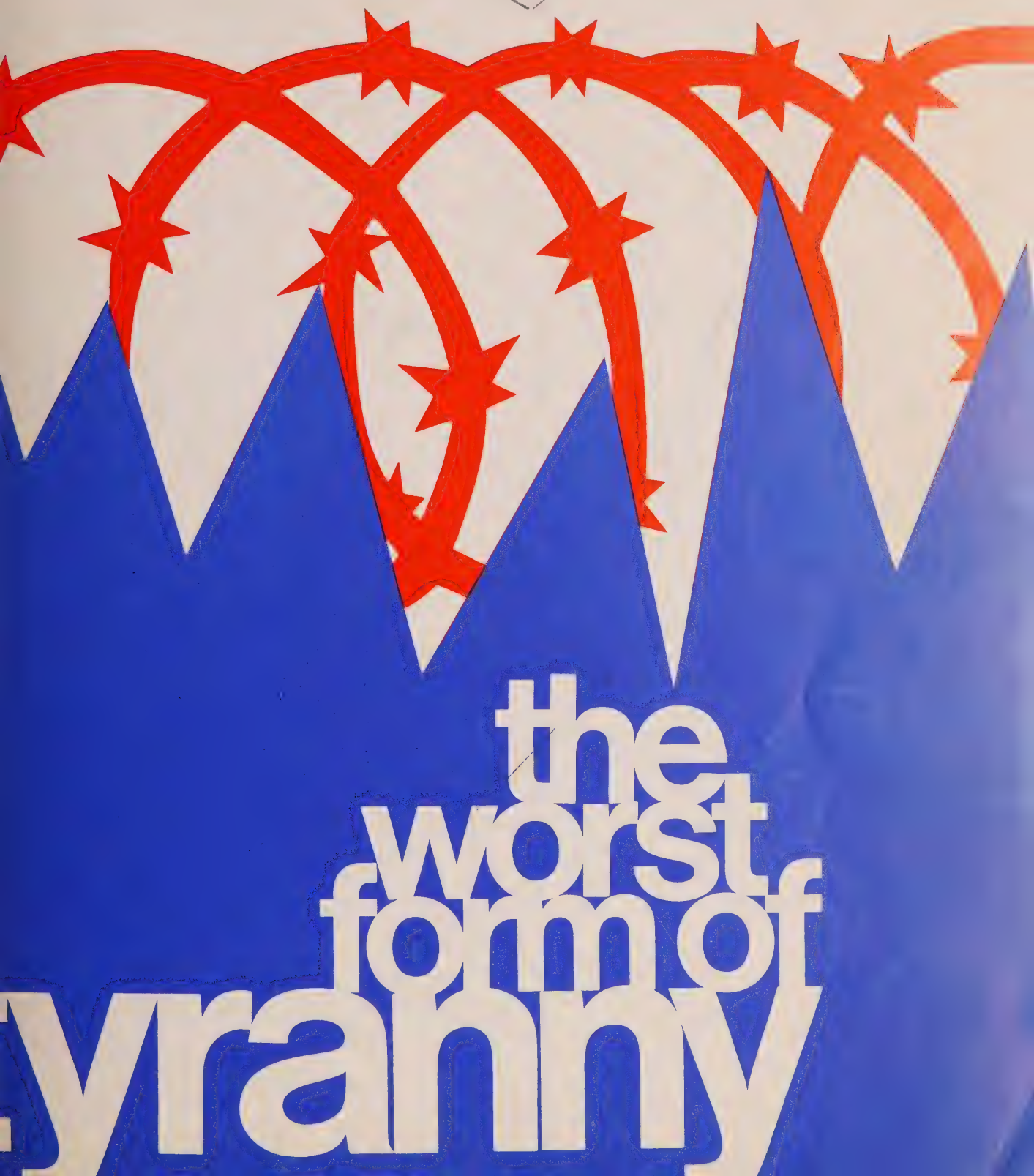


Law Reform Commission
of Canada

A1 J 80
-A56



Second
Annual
Report
1972-73



the
worst
form of
tyranny



Law Reform Commission
of Canada

CAI T 80
-A56

Second
Annual
Report
1972-73

the
worst
form of
tyranny



August 1973

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the second annual report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1972 to May 31, 1973.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, reading "E. P. Hartt". The signature is written in a cursive style with a large, stylized "H" and a long horizontal stroke at the end.

E. Patrick Hartt

Table of contents

FOREWORD	3
PART I – DILEMMA	7
Strategy	7
. dialectic	8
. what values?	9
Methodology	9
. empirical research	9
. public consultation	11
PART II – THE PROJECTS AT WORK	17
General Principles of Criminal Law	17
Prohibited and Regulated Conduct	18
Criminal Procedure	19
Sentencing	20
Evidence	20
Investigation in the Field	21
Ongoing Dialogue	22
Family Law	23
Administrative Law	24
Expropriation	24
Commercial Law	25
Ongoing Modernization of Statutes	25
PART III – PEOPLE AND STUDIES	29
Research personnel	29
In-house studies	31
Consultants	33
Outside studies	34
PUBLICATIONS	40

foreword

This, the second annual report of the Law Reform Commission of Canada, submitted in accordance with section 17 of the *Law Reform Commission Act*, covers the period from June 1st, 1972 to May 31st, 1973.

The present members of the Commission are:

Chairman	—	the Honourable E. Patrick Hartt, Justice of the Supreme Court of Ontario.
Vice-Chairman	—	the Honourable Antonio Lamer, Justice of the Superior Court of Quebec.
Full-time members	—	William F. Ryan, Q.C., Professor of Law of the Faculty of Law at the University of New Brunswick.
	—	Dr. J.W. Mohr, Professor at Osgoode Hall Law School and the Department of Sociology, York University (replaced Dr. Martin L. Friedland, January 1, 1973).
Part-time members	—	Mme Claire Barrette-Joncas Q.C., member of the Bar of the Province of Québec.
	—	John D. McAlpine, member of the Bar of the Province of British Columbia.

The staff of the Commission consists of Mr. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., Secretary, Judge René J. Marin, Special Assistant and Coordinator, Colonel (Ret'd) H.G. Oliver, LL.B., member of the Bar of British Columbia, Director of Operations, and research personnel totalling, during the year under review, twenty-three. A list of names of research staff appears in PART III of this report.

**part I:
the
dilemma**

"Bad laws", said Burke, "are the worst form of tyranny". They are a tyranny every freedom-loving nation must fight to prevent. And they are a tyranny the Law Reform Commission in Canada was expressly designed to combat.

For its task is, in the words of the *Law Reform Commission Act*, nothing less than a "continuing and systematic review of the laws of Canada with a view to their improvement, modernization and reform". It is to try and ensure that Canada does not have laws that are bad.

But when is a law a bad law? What criteria should we use, what sort of inquiry should we make and what laws should we scrutinize first? These were the questions our first year raised.

Our answers were given in our First Research Program and in our First Annual Report. In these we outlined the research we planned to do, explained our methods of inquiry and sketched a general strategy.

Our second year saw progress on all three fronts. Research continued, working methods grew more sophisticated and strategy became more sure.

Strategy

Strategy indeed was our first problem. Not only did we have to decide which laws to start with, what methods to employ and what overall line of approach to adopt. We also had to decide how long we should spend on determining our line of approach, how long on planning our strategy.

We had two alternatives: an immediate start on specific laws or a preliminary search for principles and criteria to evaluate the laws — a practical or a theoretical approach. Each had attractions.

A start on specific laws had a two-fold appeal. Ours is after all a practical task — to reform, not to speculate. And abstractions divorced from living issues lose touch with reality. How, for example, could we discuss the aims and functions of the criminal law without detailed reference to such problems as obscenity, fitness to plead or contempt of court? A practical approach was essential.

Would it work, though? How could we judge whether the laws need improving without first fixing on criteria of

evaluation? How could we decide for example whether the law of obscenity, fitness to plead or contempt of court need an overhaul until we had clarified the aims and purposes of the criminal law as a whole? Our review was to be *systematic*, and systematic review needs basic principles to give direction. Otherwise our efforts would be reduced to “housekeeping” — dusting a bit of obsolescence off this law, clearing up a bit of untidiness in that one. Clearly a theoretical approach was inevitable.

But did we have time? Such an approach would lead to the deepest and most unanswerable questions of ethics and philosophy. The quest could be endless. Start on it and we might never reach the actual laws at all.

Here was our dilemma. We couldn’t manage without a theoretical basis but we couldn’t wait to get one before beginning on the laws. Which should we start with — the theory or the laws?

Our answer was: *both*. We would look at theory and laws at the same time. Later we might have to revise our program in the light of the theory that developed. Meanwhile theory would serve to give direction to our more practically oriented research, and the latter would help illuminate the theory with real living problems. Theory and practice could go hand in hand, and each would help the other.

And so it proved. For this is how we began. We started to scrutinize specific laws straight away and we also initiated a search for theory. But first a choice of research topics had to be made.

What it was appears in our Research Program and in our First Annual Report. For reasons there set out we decided to devote most of our resources to criminal law and evidence. However, we also began work on family law because of public demand, and on expropriation law because of the evident need for its clarification. We were already canvassing in a preliminary way the administrative law areas’ reform needs; we began preliminary work of a similar nature on the law relating to payments. More detail of our work in these areas is contained in PART II of this Report.

Dialectic

At the same time, we started to look for an under-lying theoretical base, and since our chief concern was with the criminal law, we began to examine the aims and purposes of the criminal law. This we decided to do on a continuing basis. The questions we asked were: how should we identify the kinds of conduct to be prohibited by law? how analyse the purposes of punishment? how devise alternatives to the criminal law? how assess the effectiveness of the adversary system? Such questions were constantly raised by the practical work of the projects themselves.

To answer them, however, we needed some special framework over and above the individual projects. In our second year, therefore, we set up an “aims and purposes” committee to examine the criminal law in its most general aspects. Originally a small committee, consisting of the commissioners themselves and the project directors, it grew to admit researchers as well. Currently it meets each month under the direction of the Vice-Chairman.

Its meetings confirmed the wisdom of combining theory and practice. There is no better way, we found, to explore the larger questions than by concentrating on particular issues, and no particular issue can be adequately treated without exploring the larger questions. A dialectic between the general and the particular was essential.

Such a dialectic the committee deliberately fostered. Discussions of general questions alternated with discussion of specific issues. General discussion would be led by a Commissioner; specific discussion would be led by a project director bringing forward particular problems arising out of his project’s research work.

The meetings also confirmed the need to explore the gap between myth and reality in the criminal law. We think of the law as mainly concerned with serious crimes, yet the vast majority of prosecutions are for minor offences. We think of crimes as acts committed by strangers against strangers, yet the typical crime of violence takes place within a family or family-type context. We think of criminal courts as mainly trying to establish guilt or innocence, yet most defendants enter pleas of guilty.

Hence the need for empirical investigation. We have to discover what is really happening, not just what we think is happening. Systematic review must look outside the law in the books, the statutes and the cases. It must look at the law that lives in the courts, the police stations, the prisons and the streets. It must also look at how public officials at all levels apply the law. This is why we have laid increasing emphasis on empirical research in all our projects — not only in the criminal law and evidence fields but also in our study of family law, expropriation and administrative law.

What values?

Above all, however, the meetings highlighted a basic problem about values. For the criminal law is *par excellence* that part of the law that enshrines and underlines certain social values — e.g. physical integrity, security of property, and honesty. The criminal law is a description of the society in which we live.

But is it the right description? Does it describe the society we really have? And is this the society we really want? If it is not, whose values should the criminal law enshrine?

The problem appears in the Commission's own terms of reference. Section 11 of the Act includes among the Commission's objectives "the development of new approaches to the law and new concepts of law to respond to the changing needs of modern Canadian Society". But whose approaches are these to be?

Should the Commission decide the approach and dictate the values the criminal law should enshrine? Yet what mandate has a small, unelected body, consisting mainly of lawyers, to impose its own values on the rest of society?

Should it look then for the values held by society at large? Is its job really one of market research and opinion polls — telling the country what the country thinks about the criminal law? Neither alternative seems right.

The Commission is trying a third approach. First it is trying to discover, by looking at the criminal law itself, the values which that law enshrines. This involves looking at all aspects of the law: the way it is enforced, the people against whom it is enforced and the way they are treated. Only such an overall view will elucidate the values implicit in the law.

Secondly, it is asking if these are the values Canadians would want to see in their law. Does the criminal process take as much account as we should wish of the victims of crime? Does it do enough to help victim, offender and society itself discover and understand the social problem of which the offence may be merely the symptom?

Thirdly, the Commission is asking whether the values enshrined in the law are the values that *ought* to be there. Can they be supported by rational argument? Can they be shown to be necessary or desirable in any society — or at least in the sort of society Canadians want? Can we show for example, as Mill tried to show, that liberty must take precedence? Or can we show that the common good requires that liberty at times defer to other values?

So the values the Commission seeks are not simply values of its own preference, nor are they simply the values currently held by the majority of Canadians. They are those values which, in the light of the general views current in Canadian society, could best be rationally supported and defended. The Commission aims not just to recommend these values but to support them with argument to show that these are the values most worthy of support.

This then is our strategy — a combination of practice and theory, an attempt to see the general through the particular and vice versa, an effort to distinguish myth from reality with the help of empirical research and an endeavour to engage the public in a continuing dialogue.

Methodology

Of these three limbs of our strategy we have already dealt with the first — trying to see the general through the particular. We now turn to the other two — empirical research and public consultation.

Empirical Research

As a Commission we are committed to the principle of empirical research. Our first job is to discover the actual living law, the law that really governs Canadian people. For this it is not enough to rely on conventional wisdom, popular belief and traditional assumptions. Experiment, questionnaires, surveys and all the other weapons of the social scientist must be called into play.

Some of course are hard to employ. Experiment, for example, has a limited place in the legal system for various reasons. Occasionally, however, it can be used. One example amongst others is the project we undertook in East York, Toronto.

The purpose of that project is to define situations giving rise to invocation of the criminal law sanction, to evaluate

the effectiveness of existing methods of crime prevention and control, and to develop alternative ways of resolving disputes. In cooperation with the Metropolitan Toronto Police and other specialized agencies, the East York Project is experimenting by diverting selected defendants out of the normal criminal justice system and into a reconciliation process. Such diversion can only be achieved if all parties agree — the defendant himself, the victim and the police. Questions of civil liberty, of course, and the rights of the accused must be carefully watched, and not all cases are suitable for the “diversionary option”. Needless to say, the whole project was discussed with the federal Department of Justice, the Ontario Department of Justice, the Toronto Police Commission and the Metropolitan Toronto Police before ever it was begun.

Initial results confirm the value of mounting the experiment. Present findings are that where victim and accused are connected by a continuing relationship (e.g. in a family or neighbourhood context), reconciliation surpasses the ordinary criminal trial on all fronts. The victim’s needs are better served; the accused is brought to a better understanding of the wrong done to the victim; and the flexibility of manoeuvres in conciliation makes better allowance for the grey areas of the dispute than does the ordinary criminal trial which tends to see disputes entirely in black and white with either one side or the other the total winner. Finally the parties and society benefit by the fact that defendant and victim go back to their continuing relationship at an improved level. The whole process becomes more of a learning process.

Experiment, however, has a limited role. For the most part we have had to rely on other empirical techniques. Most useful is the questionnaire survey, which we employed, for example, in the Expropriation Project to document the experience of officials, companies and others involved with the law as it is applied. Questionnaires have also been used in work done by the Criminal Procedure Project relating to pre-trial discovery. How far is the prosecution prepared to reveal to the defence those concrete particulars that substantiate the charge? Nothing less than a survey of prosecutors and defence counsel could provide the answer. Such a survey the Project carried out, sending questionnaires to lawyers in various parts of the country. And, though the work has not yet been completed, one fact that emerges is that there is no uniform practice in Canada; practice in one region may be totally different from that in another, and even from prosecutor to prosecutor within a region.

Much empirical work, however, can be achieved by simply examining data already recorded in files, records, statistics and other material. Much too can be done through discussion and consultation with those actually working in the field. An example is the Criminal Law Project’s work on strict liability.

The problem of strict liability is that there is a large number of offences of which a person can be found guilty without any fault on his part: to make an honest and unavoidable mistake is simply no defence. This, it is argued, is unfair and unjust. All the same, comes the reply, in the areas where such offences are to be found — in the laws regulating retailers and manufacturers, laws there to ensure that high standards of safety, hygiene and so on are maintained — strict liability is essential: we would never get convictions without it.

From a research standpoint, however, the problem of strict liability is that we know so little about it. How many of these offences really exist? Do law-enforcers really prosecute people who are not at fault? And is strict liability the best way of keeping retailers and manufacturers up to the mark?

To answer these questions we undertook three different inquiries. We investigated the actual size of the problem. How many offences of this kind are there in law — in statutes, regulations and elsewhere? For this investigation we made a careful examination of federal and provincial statutes and regulations. In this, as in other areas, our examination of federal law was much assisted by use of the QUIC/LAW computer service, which shortened our labours immensely, and we were grateful for the help and cooperation QUIC/LAW afforded to us. Our researches indicated that in any province the number of strict liability offences in force (including federal and provincial, but excluding municipal, law) was nearly 40,000.

An examination of annual criminal statistics suggested that in each year across Canada there might well be 1,400,000 prosecutions for offences of strict liability.

Our second inquiry was into the realities of the prosecution for such offences. With the help and cooperation of the Department of Consumer and Corporate Affairs we commissioned an investigation into the law enforcement in the field of misleading advertising, food and drugs, and weights and measures. This involved detailed examination of departmental files and records, lengthy interviews with those actually making the decision whether or not to prosecute, and careful discussion with both the administrators involved and the relevant members of the Department of Justice.

The inquiry shows that in practice prosecution rarely ensues in the absence of fault on the part of the defendant. It also suggests that in these areas the criminal law process is not necessarily the most effective way of enforcing the law.

But so long as we rely on the criminal law the question remains whether strict liability does more to maintain standards than would laws based on negligence. Strict liability means greater probability of conviction. Negligence would mean greater probability of court investigation into the defendant's trade practice. Which is the greater deterrent? This we are currently trying to ascertain.

But even without mounting actual empirical investigations like those mentioned above, the Commission is mindful of the need to discover what actually takes place. And this can often be done adequately by consultation with those involved in the field. In its work on insanity, for example, the Criminal Law Project has instituted a continuing dialogue with the Canadian Psychiatric Association and Mental Health/Canada. In its work on contempt of court, it is undertaking discussions with selected members of the judiciary and the bar. In its work on expropriation law, the Expropriation Law Project has held extensive conversations with knowledgeable lawyers, judges and officials. In the administrative law project, consultation with both those regulating and those regulated provides significant research findings.

The Commission would emphasize, however, that every piece of empirical research need not be one of monumental proportions. Unlike an *ad hoc* commission (such as the Commission on the Non-Medical Use of Drugs) set up to consider one problem and able, therefore, to devote all its investigations to that problem, we are a permanent Commission appointed to consider all aspects of the law. We have tended, therefore, to make use of smaller-scale (though still substantial) inquiries, on the basis that small-scale investigations have a value too and that our inquiries have to reach practical conclusions in the near future.

We would also emphasize that empirical research should not be undertaken unnecessarily. There is nothing gained by duplication. Take for example the problem of obscenity.

Before making our recommendations on obscenity, we had to ask how much harm, if any, results from exposure to obscene books, pictures, and so on. Now a great deal of empirical research could be done to find out. But it already had been — by the United States Commission on Obscenity and Pornography, and at a cost of \$2,000,000.

And the question how much (if any) harm results from such exposure was, we felt, a general question about human beings, a question general enough not to necessitate separate research and investigation in each different country. So as far as the problem of obscenity is a question of fact, we felt we could afford to rely on the United States research.

As far as it is a question of value-judgment, however, it would be important to find out the values Canadians hold and the judgments they make. For this purpose surveys are invaluable. They are also, unfortunately, expensive. Accordingly, the Commission is at present considering various possible lines of inquiry, and discussions are in progress with certain universities as well as with Statistics Canada.

This then is our attitude to empirical research. We are convinced of its general necessity. As for particular cases, where necessary we embark on it; where unnecessary, we prefer not to squander scarce resources on what may at best be little more than pure reduplication.

In all this we are helped by the growing awareness of legal scholars of the methods and techniques of the social sciences, by their increasing facility with these techniques, and by the help and cooperation we are receiving from colleagues in the social sciences.

What is needed, however, is a continuing base of information about the law, the legal system and law enforcement in its entirety. Many of the findings of our inquiries could only have been found by *ad hoc* investigation. For until investigators had looked for the information, no one had thought to record and collate it in the form we required. Today, however, we are moving into an era when more and more accurate factual information about how the law really works and about what really happens in practice is becoming essential if the legal system is to be made to function as society wishes it to do. The Commission, therefore, is exploring ways of ensuring the existence of just such a continuing base of accurate and up-to-date information. This is useful to discover reform needs, but will also serve to assess the success of implemented reform.

Public Consultation

Public consultation too is something to which the Commission is committed. Indeed the Act exhorts the Commission to "receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made or referred to it by any body or person". Even without this statutory guide, the views of the Canadian public are crucial, for, as we said in our published research program, "the law depends on a broad consensus to achieve an effective ordering of social relations in a democratic society" and we "envisage the process of law reform as involving a reciprocal educative function".

Our initial efforts in consulting the public are described in our First Annual Report. They confirmed our view that we were expected to deal first with the criminal law. They also suggested, however, that family law warranted greater emphasis than we had originally intended to give it. Of this we took account in planning our program.

In carrying out that program we have continued to strive for a dialogue with the public.

Our general method — though we may on occasion depart from it in the future — is as follows. As soon as a project has completed its work on a given topic, we publish its findings as a study paper. This paper we distribute for comment to special interest groups, depending on the topic, and to private individuals. At the same time we attempt to arrange extensive coverage for the paper in the press, television and radio. In the light of its reception and the comments and criticisms we receive the Commission itself then prepares a Working Paper embodying its own tentative recommendations. This Working Paper is given similar but wider coverage. Finally, in the light of its reception the Commission prepares a final report to Parliament, including, where necessary, draft legislation.

A detailed example can be seen in our work on the law of obscenity. On this, the Criminal Law Project produced a study paper to do four things: to raise the issues, to review the empirical findings, to explore the problems from a philosophical standpoint and to set out the Project's reasoning and recommendations.

These were (1) that obscenity should by and large be taken out of the criminal law and that it should no longer be an offence to sell or display obscene literature or representations; (2) that it should remain an offence to exhibit such material in public; and (3) that it should remain an offence to sell such material to young persons.

The first recommendation was based on two premises: the first being the lack of evidence that any harm resulted from such display; while the second was that, in the absence of such evidence, freedom of expression should take priority. The next recommendation was based on the principle that, even in the absence of harm, individual members of the public should be free from involuntary exposure to offensive material they might not want to see, particularly when it would be possible for those wishing to view such material to go voluntarily to places where it could be lawfully on display. The third recommendation was based on the principle that, subject to overriding considerations of public policy and the welfare of the child himself, it is the parent's right to decide how to bring up his child. Even if it cannot be established that actual harm results from premature exposure to obscene materials, nevertheless many parents may well fear that it *may* result. And can their views simply be dismissed as an old wives' tale?

These recommendations, together with the supporting arguments contained in the study paper, were sent out and issued to the Press. Members of the Criminal Law Project appeared on television and took part in radio programs to explain and defend the recommendations. And discussions were held with associations and other bodies.

The next step now is for the Commission to prepare its own Working Paper on obscenity. This it is currently working on.

To some extent the responses have been disappointing. This is not because of criticism or the lack of it. Indeed some of the criticism we have encountered has been significantly strong, and it has been all the more welcome to the Commission. For it is only in the light of such criticism that we can assess how far we are reaching members of the public, and at the same time clarify our own final recommendations, which we shall eventually put forward to Parliament.

Disappointment comes rather from our failure to generate as much interest and discussion as we had expected. To some degree the failure is ours, for we realise that we have much to learn in the matter of consulting the public. To some degree, however, it could be a failure on the part of the public. For what we are aiming at is a dialogue with the public, and a dialogue has two participants. Admittedly the Commission must initiate such a dialogue, but the public too has an obligation — if it desires any input into reforming its laws — to respond actively and take its full share. At present we are considering ways and means of helping and encouraging the public, through citizens' associations and other bodies, to set up a continuing dialogue on all our recommendations with the Commission.

For, as suggested above, law reform involves a reciprocal educative function. The Commission seeks to educate the public by making it think about its laws, their shortcomings and the issues involved. But the Commission hopes also to be educated *by* the public, which after all is the vast repository of all those values and concepts on which our laws are based.

Indeed, one gratifying outcome of our attempts at public consultation has been the extent to which members of the public are coming to regard the Commission as a sort of Open Forum on the law. The reactions to our study papers, the reception of the addresses given across the country by the Chairman, Vice-Chairman and other Commissioners, and the correspondence arriving daily at the Commission offices show how Canadians value the opportunity of

thinking about their laws. Not everyone has agreed with our proposals but most have welcomed the chance to think about and discuss the underlying problems. Some have even considered the process an educative one.

But this sort of process should begin early, for example in the schools. For this reason the Commission is particularly anxious to encourage and to improve courses on law in the schools. Preliminary steps are already being taken. The Commission is encouraging the preparation of a special course of a jurisprudential kind to enable high school students to grapple with the basic issues. And the Commission takes every opportunity to meet students either here at the Commission or in the schools themselves.

This then is our attitude to public consultation. We welcome it; indeed we press for it. And we shall do everything in our power to foster it. We would only stress that some of the responsibility rests with the public itself.

We realise, of course, that the public has many interests, many concerns and many calls on its time. We realize too that to the average man the law may not always seem of the utmost relevance. A change in the law may well seem of less immediate concern than a change in the tax rates.

All the same, the laws of Canada are *his* laws. They are what govern and regulate him all the time. They, as much as anything else, are what produces the society we have. And if it is true that people get the governments they deserve, it is equally true that they get the laws they deserve.

It is up to the average citizen, then, to see to it that he deserves good laws and that he gets good laws. To do this he has to take an active interest in the state of the law and make his input felt. In Canada he now has the means to do this — studying carefully, commenting on, and responding to, the recommendations of the federal Law Reform Commission. The opportunity for dialogue is there. It is up to the citizen to take it. What better way of fighting against the tyranny of bad laws?

**part II:
the
projects
at work**

Combining theory and practice, separating myth from reality, and informing our work by public consultation — this is our strategy. How has it worked in practice? How has it been implemented by the different Projects?

Our major emphasis so far is on the criminal law and the law of evidence. It is in these fields that most of our projects were established. We divided them into five areas:- (1) general principles, (2) prohibited and regulated conduct, (3) criminal procedure, (4) sentencing and (5) evidence.

We also, however, set up projects in: (6) family law, (7) administrative law, and (8) the law of expropriation.

In addition, we inaugurated exploratory research work into (9) aspects of commercial law, and (10) the ongoing modernization of statutes.

General Principles of Criminal Law

Review of the criminal law begins with general principles. Here lie the deepest, most general and most urgent questions in our law. What is the best test of liability? Intention? Recklessness? Negligence? Mistake of law? These questions go beyond mere legal technicalities and into the realm of morality, they relate not to this or that offence but to the whole of the criminal law, and they concern principles never yet fully codified in our law.

They call then for an approach as philosophical as it is practical. So the Criminal Law Project, which is concerned both with general principles and with prohibited and regulated conduct, has made a study of the fundamental axioms of the existing criminal law. Reflection on the law as it is reveals a cluster of implicit but inarticulated premises. Our criminal law works by persuasion, not compulsion: instead of acting by constraint it appeals to reason and seeks to make crime an “ill bargain” to the offender. It is rooted in the notion of the moral worth of the individual and of personal responsibility. And its sanctions aim at a variety of objectives. It is only in the light and full understanding of such basic premises that there can be any adequate review of the general principles of criminal law.

On a more practical, but still very general, level the Project has been investigating the problem of the architecture of the Criminal Code. How should a chapter on general principles be framed? Should there be one part on general principles of liability and another on general defences? Should the first part deal with such things as intent, knowledge, recklessness and negligence, and the second with mistake, duress and so on? Or would this be mere reduplication? For surely if guilt depends on knowledge, for example, then clearly mistake of fact nullifies guilt because it precludes knowledge, and there is no need to include mistake of fact as a separate defence. Alternatively, if we include it as a defence there is no need to provide that guilt depends on knowledge. Yet would there be anything to be said for doing both?

But if the chapter does both, how should it organize the part on defences? Should it divide them into justifications and excuses? If so, where should it locate defences like infancy? For the rule that a child under seven can't be guilty by law of an offence is neither a justification nor an excuse.

Finally, how should such a chapter relate to the rest of the Code? Should defences and rules about liability be wholly contained in an initial chapter? Or is there also room for them in the provisions relating to specific offences?

Questions like these are often best explored through the medium of specific problems. So the Project has simultaneously been investigating certain topics which raise these issues in their most crucial form. One is the problem of strict liability. How far should the law allow liability without fault? How far should it limit the defence of mistake? These questions, applying as they do primarily to regulatory laws in the area of health and welfare, business and commerce, prompt the further question why we should base liability on fault in *any* sense. Is killing any the less harmful because it is not done on purpose? Is it only deliberate homicide we need protection from? It is precisely because it raises all these basic issues that strict liability is such an instructive and important topic in any review of the criminal law.

Equally instructive is the problem of insanity. Why should the law hold a person not responsible for acts done while he is insane? What basic values does such a rule enshrine? Why should the law refuse to try a person who is mentally unfit to stand trial? And what should it do with him meanwhile? Let him go and commit further crimes? Lock him up till he recovers, and so take away the liberty of a possibly innocent man? In seeking a justifiable solution to the problem the Project has been forced up against the question of the ultimate objective of the criminal trial itself.

Consideration of the fundamental axioms of the criminal law and of the above-mentioned more specific topics highlights one thing above all else. This is the criminal law's dedication to the notion of individual choice. The individual is left free to choose: he can keep the law and stay free from the intervention of the law enforcer, or break the law and pay the price. Insanity and duress, which the Project is also working on, bring out quite clearly the importance in our law of full and free choice. Strict liability shows a partial abandonment of this general stance and a consequent problem of inconsistency. Here is a central problem: Should guilt depend on choice? Does criminal behaviour?

To date the Project has completed its study of the fundamental axioms, finished the first part of its work on strict liability, insanity and duress, and made a start on the architecture of the Code as well as on the more specific problem of corporate liability.

Prohibited and Regulated Conduct

In the end, however, general principles and defences relate to specific offences. The part played by intention, recklessness and so on can only be seen in the context of particular crimes such as homicide. The question of the scope and limit of the criminal law must be examined against a background of specific offences like obscenity. For this reason we have entrusted the investigation of prohibited and regulated conduct to the same Project as the general principles — the Criminal Law Project.

But how begin examining specific offences? The Project's approach has been to take a leading offence from each of the categories into which crimes are traditionally classified. As an example of crimes of violence, or offences against the person, it has taken homicide, which is not only the most serious and dramatic member of the category but also the one that best raises all the most fundamental issues concerning general principles. In the area of dishonesty, or offences against property, it has chosen theft and fraud, which is amongst other things the key to a study in depth of

the protection the criminal law affords to the credit system. From offences against the state and public order the Project has selected, as most in need of clarification, the offence of contempt of court, on which it has set up a special task force. Finally, there are the offences relating to sex and morality, which pose the question: Is legal enforcement of morality ever justified? This question, recently debated by Lord Devlin and Professor Hart, as a result of the English Wolfenden Committee's proposals on homosexual offences, and more recently discussed in Canada by the Commission on the Non-Medical Use of Drugs, has also been scrutinized by the Criminal Law Project in its study on obscenity. This study, together with a study which the Project has commissioned on sex offences, is intimately connected with the Project's work on the fundamental axioms as well as with the Commission's inquiry into the aims and purposes of the criminal law.

If obscenity and sex offences raise problems about the scope of the criminal law, so do inchoate, or incomplete, offences like attempt, incitement and conspiracy. Obscenity raises the question whether the criminal law should intervene against certain activities. Attempt raises the question at what point it should intervene. For example, if the criminal law seeks to prevent murder, at what point should it intervene against the would-be murderer? When he points the gun at his victim? As soon as he buys the murder weapon? Or even before, e.g., when he plans to commit the crime? The problem is to maximize protection against harm while minimizing interference with liberty. To examine the problem the Project has focussed on conspiracy, which is by far the most important incomplete offence, if only because conspiracy is *par excellence* the crime committed by firms and corporations.

So far the Project has completed a study on obscenity, begun work through a judicial task force in Montreal and with collaboration from the Manitoba Law Reform Commission on contempt of court, and is now investigating theft and fraud, on which a Study Paper has been commissioned and completed. Studies on sex offences, homicide and conspiracy have been commissioned and are under way.

Criminal Procedure

General principles, however, and specific offences are but one aspect of the criminal law and not necessarily the most important one. For rules of substance live by application and this calls for satisfactory rules of practice and procedure. Without adequate rules of procedure the best rules of substance are reduced to shadows. Well formulated principles of criminal liability count for nothing without rules ensuring satisfactory methods of trial.

Alongside the other Projects, therefore, we established a Project on criminal procedure. Its task is nothing less than to examine and evaluate the whole of our existing criminal procedure. But what should be the basis of such an evaluation? What are the objectives of our procedure? To seek for truth regardless of all other considerations? To protect the accused against oppression? Or to process a maximum number of cases through the criminal justice system? Or a combination of all three?

Such questions the Project is studying by concentrating on particular problems highlighting these basic issues. One is the problem of plea bargaining. This shows most starkly the difference between our picture of the criminal process and its actual reality. Our picture is of a court investigating the guilt or innocence of an accused, deciding according to the evidence, and on conviction selecting the most appropriate sentence according to certain well-established criteria. Reality is all too different. In many cases the decision process we picture is replaced by prosecution and defence lawyers negotiating in order to arrive at a plea and a sentence agreeable to both sides. All this saves time and money. It maximizes the number of cases the system can deal with. And it suits both prosecutor and accused.

But is it desirable? Or does it jar with our notions of the aims and purposes of the criminal law? Should liability be determined by bargaining instead of by evidence? Is it just to give the accused, not the sentence he deserves, but the sentence he'll accept? On the other hand, is plea bargaining here to stay? As things stand, can our society avoid it? Can we afford the alternative?

Equally fundamental are the problems raised by the questions of "discovery". Fair trial depends on the ability of the accused to fully meet the charge against him. For this he needs due notice of all evidence the prosecution relies on. How far should the prosecution be compelled to give "discovery", or make disclosure, of its case to the defence? How far does it actually do so? On this, a question more of practice than of law, the Project has conducted an extensive survey of the practice of prosecutors and defence lawyers across Canada to find out what really happens in our criminal courts.

One thing brought out by studies of plea bargaining and discovery is the enormous part played in our criminal law by the prosecutor's discretion. How far is some such exercise of discretion inevitable? How far is it desirable?

Would we prefer a more inhuman and inflexible application of the criminal law -- in the style of the laws of the Medes and the Persians "which alter not"? Or does justice have a human side as well as a divine? Should it be always blind or should it lift the bandage from time to time?

This problem of discretion links up with another feature of our criminal procedure and one which is wholly undesirable. This is its extraordinary complexity. The present classification of offences has led to a multiplicity of courts with overlapping and competing jurisdictions. Would a unified criminal court be better? Should minor offences be dealt with differently from more serious ones? And what role should the jury play?

These are basic questions which relate to the overall study of the aims and purposes of the criminal law, a study which conversely is illuminated by the Project's own more specific investigations. To date the Project has completed the major part of its inquiry into plea bargaining, discovery and trial procedure in minor offences. Work is also proceeding on the unification of the criminal courts, on police powers of search and seizure, on the prosecutor's discretion in selecting the offence to charge, on the use of the jury and on the question of how far an accused who is acquitted should be paid his costs.

Sentencing

In the final analysis, however, the "cash value" of a criminal justice system is its end result. And the immediate result is what happens to the man who has been convicted. Sentence, punishment and treatment of offenders, then, form an inevitable part of any review of the criminal law.

In this, as in other areas, fruitful inquiry requires a dialectic between the general and the particular. At the most general level, and as a basis for its more detailed research, the Sentencing Project has been working on general principles of sentencing. More detailed investigation has been conducted into particular forms of dealing with offenders, such as fines and imprisonment.

The inquiry into principles of sentencing raises many of the problems posed on the one hand by the Criminal Law Project's study of the fundamental axioms, and on the other by the Commission's inquiry into the aims and purposes of the criminal law. What are the current goals of the sentencing now carried out by the courts? Are the goals we profess identical with those we pursue? And are either of these identical with those we can reasonably expect to achieve? Is sentencing an art or a science or a mixture of both? Should the principles underlying sentencing be formulated and embodied in a sentencing code? Finally, should sentencing be done by judges or by administrative officials?

Whatever the answers to these questions, how effective are the weapons in the armoury of the sentencing court? For all practical purposes the weapon of last resort is imprisonment. But just how efficacious is this? How many ex-prisoners return to a life of crime? How does imprisonment compare with fines? What about hospital orders with an emphasis on treatment rather than punishment?

All the same, it would be a mistake to place undue emphasis on the offender. On the contrary, the needs of the victim must be brought back into the centre of the stage. For this reason it is important to look into such notions as that of restitution by the offender and of criminal bankruptcy. Would such methods of depriving the offender of the fruits of his wrongdoing and of compelling him to compensate the person wronged produce in the end a better resolution of the whole problem of the criminal offence?

In its investigation of these questions, both general and particular, the Sentencing Project has completed work on the general principles of sentencing, restitution by the offender, the role of imprisonment and hospital orders; and has begun work on fines and criminal bankruptcy. Work has also been planned on a study of persons convicted in magistrates' courts to determine amongst other things the correlation between the poverty of the offender and the type of sentence imposed. Finally, a study has been planned on the problem of the dangerous offender, with particular reference to habitual and dangerous sex offenders.

Evidence

At the heart of the criminal process, and, in the eyes of many lawyers, of far more importance than the rest of the

criminal law, lies the law of evidence. Here stands a group of disparate, ill-connected and often unrationalized rules owing their origin to history, to common law and to the intuition of the judges. In developing the common law of England the judges were concerned to prevent ignorant juries taking the bit between their teeth, attaching undue weight to matters of little relevance, and galloping away from the main thrust of the evidence. Equally concerned too were they to protect the accused against bias and prejudice on the part of the jury.

For this reason they created a whole set of rules of evidence. There is the rule that an accused's previous convictions and bad character are not generally admitted in evidence before the verdict: the fact that the accused has committed previous thefts is no proof that he has committed this one. Then, there is the rule against hearsay. This provides that if you want to prove a fact in court you must call a witness who can testify about it from his own knowledge and not one who can only say what others have told him. As the judge informed Sam Weller in the case of *Bardell v. Pickwick*, "You mustn't tell us what the soldier said: it isn't evidence." And there are the rules about witnesses: when they can be compelled to give evidence, how far they can be made to incriminate themselves, and how far their credibility can be attacked. Such rules were never fully systematized or rationalized. For the most part, like Topsy, "they just growed".

Is this satisfactory? Is the legacy of the judges adequate to the needs of Canada today? Should the rules be changed? Should they be embodied in a statutory scheme? And should such a scheme take the form of a code or of a set of amendments to the present Evidence Act? These are the problems currently studied by the Evidence Project, whose concerns include not only the criminal but also the civil law.

In grappling with them, the Project has paid special attention to the need to sift out reality from myth. As explained, many of the rules owe their origin to the need felt by judges to stop juries drawing unwarranted inferences. But how could they know what inferences juries drew, especially since the jury always decided in secret? Nowhere is the help of the social scientist more necessary than here, and the Project is having work done by a social psychologist on the precise question of the inferences drawn by juries. What inference does a jury draw from an accused's failure to take the stand? What does it infer in a rape case from evidence of the bad character of the victim? What does it infer from the judge's instruction to be satisfied beyond reasonable doubt? It is only in the light of the answers to such questions that we can judge how far the rules of evidence we have are necessary, desirable or effective.

Of all the rules of evidence, none is more important than that regarding confessions. This is an exception to the hearsay rule. In principle the rule against hearsay requires that the prosecutor produce witnesses to testify from their own knowledge. It is not enough to produce witnesses to say that someone told them that the accused committed the crime — not even if that someone is the accused himself. In fact, however, principle bends here and confessions, except in certain circumstances, are allowed in evidence by law. Without them perhaps there would be fewer convictions. But is it wise, is it fair, to admit confessions in evidence? Is it simply all too easy for the police to get any confession they want and to get the accused to say whatever they like? Or, on the contrary, is our law bending so far backwards to avoid oppressing the accused that it is forgetting that society too and the victim have interests to be protected? Better by far, it is always said, that a hundred guilty men go free than that one innocent man be convicted. But better still, surely, if the hundred were convicted and the one went free. How far could a change in the rule about confessions achieve this latter position? Factual data is essential before we can say, and in order to get such data the Project has undertaken a major empirical study of police questioning and confessions.

The Evidence Project has now completed work on the competence and compellability of witnesses, on attacking and supporting the credibility of witnesses, on character evidence, and on whether the accused should be compelled to give evidence. It has also completed studies on the question of how far the courts should be able to take notice of certain things without having to have them proved (e.g., that Ottawa is the capital of the country); on the question of presumptions and burden of proof — how far should the prosecutor bear the burden of proving the guilt of the accused and how far should the accused carry the onus of establishing innocence; and on the problem of expert witnesses and others who give opinion evidence and testify not about what they know or have seen but about what they think.

Investigation in the Field

Worthwhile law reform, as we pointed out in Part I of this report, can only be based on full awareness of the actual working of the existing law, the law to be reformed. This cannot be gleaned simply from scrutiny of textbooks, cases and statutes; it has to come from detailed empirical investigation in the field. Before recommending changes in the law, therefore, the different Projects have inevitably engaged in inquiry into the operation of the law concerned.

The Criminal Law Project, for example, has done so with regard to its more specific work under general principles. Under this head it has been studying strict liability and has conducted two empirical inquiries, one a computer-assisted inquiry into the number of strict liability offences existing in our law, and one a field survey of the application by the Department of Consumer and Corporate Affairs of laws creating such offences. Both these inquiries are more fully described in Part I of this report.

In its work on Prohibited and Regulated Conduct the Project has commissioned a series of studies based on empirical research and prepared by the Clarke Institute of Psychiatry. These studies are an attempt to measure the effectiveness of our present legal definitions of sex offences. For example, under existing law theft of female garments by a fetishist is categorized simply as theft, and indecent assault by a father on his daughter qualifies simply as indecent assault, not as incest of any kind. Consideration of the profiles and backgrounds of such offenders and the nature and circumstances of such offences in a series of cases should enable us to know better if our present classification of them sufficiently clarifies the underlying problem and aids their solution.

Criminal Procedure is concerned as much with the practice of lawyers as with the rules of law. In its work on "discovery" the Criminal Procedure Project has been concerned to discover not only how much information the law requires a prosecutor to supply to the defence, but how much prosecutors in fact supply. To this end the Project conducted a major survey, sending out over six thousand questionnaires to prosecuting and defence counsel across Canada. Results analyzed so far indicate a wide variety in trial practice, from region to region and from court to court.

Sentencing, of course, is an area where empirical research has long been recognized as essential. In its investigations, therefore, the Sentencing Project has been able to make use of statistical and other data provided by federal government departments, provincial law reform commissions, court officials and police. Particular examples are its work on the role of imprisonment and the place of fines. Its inquiry into the former has utilized police and other data on convictions and recidivism during a five-year follow-up period in order to assess how many of those sent to prison for the first time are not convicted again. Its investigation into fines has involved analysis of statistical and other data provided by the Clerk of the Court in Winnipeg, the Clerk of the Court in Toronto, the Chief Prosecutor in the City of Montreal, and the Law Reform Division of the New Brunswick Department of Justice.

In the field of Evidence empirical research is particularly necessary. Here we need to know the effect of the different rules aimed at protecting the accused, at preventing prejudice and at restraining the jury. To discover what inferences juries actually do draw, the Evidence Project is having research done by a social psychologist. To help determine what the law should be on the admissibility into evidence of confessions by the accused, the Project is undertaking a major empirical inquiry into policy questioning and confessions, with the co-operation of the Metropolitan Toronto Police Department and the Montreal Urban Police Department. Another matter that has always been a problem for our law is the testimony of children, and the Project is at present involved in an investigation into the factors which might help evaluate such testimony, and simultaneously in a related study of the Israeli system of examining child witnesses by trained youth interrogators.

Such an empirical approach to the whole of the criminal law lays a heavy burden on the Projects. It also makes reform a slow and long-term enterprise. On the other hand, it forms the only basis for rational reform. Meanwhile it helps the Projects, the Commission and all of us to a better understanding of the law we have.

Ongoing Dialogue

This better understanding will also be dependent on the extent to which we can consult with and learn from others. For law reform, as we said earlier, involves in our view a reciprocally educative function. The Commission needs to learn from the public and all the different sub-sections of that public. It has to draw on the knowledge and opinions of experts and others most closely involved in the working of the law in question — from trial lawyers, from government officials, from police, from medical experts, from businessmen, from consumers, indeed from all who have a useful contribution to make.

Such consultation has been found particularly useful by the Criminal Law Project in its work under general principles. For example, its work on insanity has involved close co-operation and consultation with the medical profession, and in particular with the Canadian Psychiatric Association. With this body the Project has been examining the problem of a satisfactory legal criterion or definition of insanity, and the examination has been illuminating for both participants in the dialogue: the Project now has a better understanding of the psychiatrist's distrust of definitions, and the Association is beginning to realize why the lawyer needs them.

Another example is the work on strict liability. If criminal liability is unjust, all the same, it is said, it is essential, because it is the best way of ensuring that standards are maintained. But is it? Would liability based on negligence be more effective? On this the Project is consulting all those involved with strict liability laws in the area of consumer law: the Department of Consumer and Corporate Affairs, the Retail Council of Canada and the Consumers Association of Canada.

The general public has not yet been consulted by the Project on general principles. It has been, however, on Prohibited Conduct regarding the Project's work on obscenity. The paper on obscenity was published and widely distributed, and following publication members of the Project took part in public discussion meetings and radio and television interviews, and received briefs and letters from individual citizens and from organizations.

The Sentencing and the Evidence Projects too are attempting this sort of consultation. In its work on treatment of offenders the Sentencing Project has been in consultation with the Canadian Psychiatric Association in order to have its research on treatment evaluated in the light of the practice and experience of the psychiatric community. The Evidence Project has received valuable assistance from the Office of the Judge Advocate General regarding the drafting of proposed legislation and has circulated its Study Papers to all such persons and organizations as have indicated that they would review and comment on the Project's recommendations. Comments and criticisms have been received from a variety of sources — from lawyers, police, and civil liberties and other service clubs. And members of the Project have attended meetings of such associations to facilitate exchange of views.

Consultation, however, is a lengthy and time-consuming process, and the Commission is currently considering how to make the best use of its limited resources and how best to continue its dialogue with the public.

Family Law

In family law we have developed a major research effort in response to public demand. Our procedure has been to set up a small full-time Project to co-ordinate the research, the bulk of which is being done outside the Commission under contract.

But family law is as difficult as it is important. For one thing, there is the division of legislative powers. In Canada some parts of family law come under federal and others under provincial jurisdiction. Coherence can only result from careful co-operation between federal and provincial law reform commissions.

Then there is what we could call the "morbidity" problem. Just as medicine concentrates on disease rather than health, so law focusses on the pathological rather than the normal. Instead of marriage, it fastens on divorce. So the bulk of our family law has less to do with the ordinary Canadian family, where the marriage is working and the rights and duties of all involved are respected, than with the problem cases where the marriage is breaking down. A coherent law of the family calls for a re-thinking of this approach. The law of divorce has to be firmly put in its place and seen in the wider context.

Finally, there is the problem of the underlying reality. What is the ordinary, average Canadian family that all this family law is about? Is there in fact any such thing? If so, what is its nature? What is its role in present society? And what part should the law play in promoting a coherent family policy? On these fundamental questions the Project has had a sociological study prepared to assist in the search for a theoretical or philosophical basis of its more detailed work on the different aspects of family law.

Meanwhile, in more practical detail, the Project has been concentrating on two problems, one concerning primarily matters of procedure, and the other matters of substance.

The first is the question whether Canada should have unified family courts. At present many of the different problems arising in the family are dealt with in different court. Divorce petitions may be heard in one type of court, maintenance and property disputes in another and cases of juvenile delinquency and child neglect in yet another. And might it not be that all three are really family issues arising from the same problem? Might it not be a basic personality conflict between the spouses that is leading not only to the divorce proceedings but also to the property dispute and the commission of crimes by the children? If so, shouldn't we look at them all in context in one unified family court? All the same, property disputes don't cease to be property disputes and crimes don't cease to be crimes simply because they occur in a family setting. And are we so wrong to want to deal with all property disputes in the same sort of court, and with all offences in the same sort of criminal court? Unify the family court and you fracture other unities, the unity of the law of property, the unity of the criminal law. But the question is: which

unity best serves our social needs today? And this is the fundamental question for the Project in this particular area of research.

The other problem on which the Project is at present engaged is the reform of the law of divorce. How far do the grounds for divorce now recognized by law reflect the needs of contemporary society? How do they compare with those recognized in other systems of law? What are the costs of divorce in Canada? What economies of expenditure would result from simplifying the law and from making more effective use of legal and non-legal personnel? In particular, the Project has been considering the protection of children in nullity and divorce proceedings, the Divorce Act's provisions on maintenance, the disposition of property in nullity and divorce cases, the effects on each other of the family and the federal tax system, and the impact of family law on native communities.

In all its work the Project is all too conscious that lawyers have no exclusive knowledge or competence regarding the family and its problems. For that reason it is seeking to tap the expertise available in other disciplines and the public at large. In particular, it has already established communication with the Canadian Mental Health Association, the Canadian Psychiatric Association, the Vanier Institute of the Family, the National Indian Brotherhood, and various provincial organizations and agencies.

Administrative Law

Our work on administrative law grew out of our work on evidence and on criminal sanctions. Our original intention had been to extend research on these two topics to discover how administrative tribunals deal with such matters. Preliminary investigation showed, however, that problems of evidence and sanctions in this context could not be studied in isolation. It became clear that too little is known about the workings of administrative tribunals, that the practice of a tribunal cannot be understood without reference to its context and that the legal framework for a tribunal makes little sense without an understanding of its practices.

The conclusion, therefore, was that to make any sense of the administrative process, first of all we need more detailed knowledge of the practices and procedures of individual federal administrative tribunals, or agencies, boards, commissions, as they are sometimes called. Secondly, we need to review the way the courts have responded to administrative tribunals.

This has brought the Administrative Law Project more quickly than originally intended to studies of the broader problems associated with administrative procedure. While resource commitments to other projects force a gradual approach, a "prototype" study is about to begin of the practices and procedures of a federal administrative tribunal. So, too, are more general background studies.

These efforts will be assisted by the catalogue of legislatively conferred discretionary powers which has been the Commission's first undertaking in the administrative law area. During the coming year, this catalogue will be distributed to scholars, government officials, lawyers and libraries in the hope that it will prove to be useful for research and planning purposes.

Expropriation

The Expropriation Project is examining federal expropriation powers lying outside the ambit of the Expropriation Act. Research has revealed a considerable number of such powers conferred not only on government but also in a variety of ways on a variety of corporations.

Information is currently being gathered on the way these powers are, and have been, exercised. This is being done by consultation with persons in business and government through interviews, letters and questionnaires. In order to have the public at large communicate their experience, the Project has advertised across the country for submissions from interested persons.

This examination and inquiry began in June 1972, and a Study Paper is being prepared for general comment and criticism. The aim in 1974 is to recommend ways of rationalizing and improving the law relating to expropriation powers not governed by the Expropriation Act.

Commercial Law

A general duty of the Commission is to make a continuing and systematic review of the laws of Canada with a view to their modernization and reform.

One area particularly in need of such review related to the Canadian payments system in which federal law plays a fundamental structuring role. The effect of computer technology on the use of cheques and other means of payment will soon be felt at the consumer level in Canada. Accordingly, the issues raised by these new techniques with respect to the existing laws are being explored.

In addition, the Bills of Exchange Act's inadequacies with regard to existing paper-based payment techniques are being evaluated.

These studies have been undertaken to assess whether the new technology and its effects on existing practices and institutions will require major law reform. In these studies, liaison is being maintained with concerned groups within and outside government.

Ongoing Modernization of Statutes

The work already mentioned is essentially concerned with the substance of the law. For in each area the Project concerned is considering whether the particular rules we have suffice or whether they should be replaced by others. It is quite unconcerned with the form itself of the rules in question.

Now lawyers often pay — and are rightly blamed for paying — too little attention to substance and too much to form. Where statutes are concerned, however, the opposite is true: they pay too much attention to substance and not enough to form. Review, research and reform almost inevitably centre on individual statutes and their substance, and seldom, if ever, on the general form of statutory arrangement, drafting and interpretation.

The reason, though, is obvious. Questions of form are too difficult. For while questions of substance relate to one or two statutes at a time, form relates to every measure in the statute book. Any "formal" review is impossibly wide and comprehensive.

It is also essential. It is essential if the ordinary Canadian is ever to have any understanding of his law. It is essential if we are to have laws that are reasonably clear and intelligible and belong to us all. It is essential if we are ever to "bring the laws of Canada home to the Canadian people".

Unfortunately, it is also extraordinarily difficult. So though we are continuing with the work begun under this head in the previous year and described in our first Annual Report, the real battle has yet to be fought.

Nevertheless, the problem must be faced. For no amount of review and reform of this bit of law or that can make up for a situation in which the citizen is confounded by a labyrinthine complexity of tax laws, or social security laws and other provisions which touch him intimately but which he (and in many cases his legal adviser) has no hope of comprehending. This generates what Bentham would rightly stigmatize as mystery. And "where mystery begins, justice ends". Demystification — beginning with the statutes — is an essential means of fighting the campaign against "the worst form of tyranny".

**part III:
people
and
studies**

Research Personnel

Project Directors

DELISLE, Ronald J., B.Sc., LL.B., LL.M., Associate Professor of Law, Queen's University

FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., Associate Professor of Law, University of Montréal and member of the Bar of Québec

JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., Associate Professor of Law, Dalhousie University

PAYNE, Julien D., LL.B., member of the Bar of Ontario

ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of British Columbia and Associate Professor of Law, University of British Columbia

Research Consultant

FITZGERALD, Patrick, M.A., Professor of Law, Carleton University, Barrister-at-law, England

Research Officers

ANISMAN, Philip, B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of Ontario

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.

BROOKS, Neil, B.A., LL.B.

EDDY, Howard, R., B.A., J.D., member of the Bar, Washington State

ELTON, Tanner, B.A., LL.B.

FERGUSON, Gerard, A., B.A., LL.B., LL.M.

FRANCOEUR, Henri, former Deputy Director of Police, Laval, and former Inspector-Detective, Montréal Police

FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.

GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., member of the Bar of Québec

KATZ, Leslie, B.A., LL.B.

MURRANT, Robert, B.A., LL.B., LL.M.

POMERANT, David L., B.A., LL.B., member of the Bar of Ontario

THRELFALL, James J., B.A., LL.B.

THURSTON, Herbert, Advisor to the Ontario Police Commission, and former Inspector-Detective of the
Metropolitan Toronto Police

TRUDEAU-BERARD, Nicole, B.A., LL.L

WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.

WILSON, Thomas H., B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of Ontario

In-house Studies

undertaken during the year 1972-73

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT PROJECT

Aims and purposes of criminal law

Insanity: Fitness to stand trial

Insanity and Criminal Responsibility

Strict liability: The size of the problem — An empirical study.

Strict liability in practice — An empirical study.

Strict liability in law

Strict liability: Recommendations for reform

Mental Elements of the Offence

Ignorance and mistake of Fact and Law

Compulsion

Obscenity

Contempt of court — A joint study with the Manitoba Law Reform Commission.

CRIMINAL PROCEDURE PROJECT

Discovery: A Doctrinal Study

Discovery: Questionnaire Survey

Plea Bargaining

Search and Seizure Powers

Proposal on Costs in Criminal Cases

The Unification of Criminal Courts

SENTENCING AND DISPOSITION PROJECT

General principles of sentencing

Restitution by the offender

The role of imprisonment

Hospital orders

Fines

Criminal bankruptcy

Persons convicted in magistrates' courts

The dangerous offender

EVIDENCE PROJECT

Competence and compellability of witnesses

Manner of questioning witnesses

Credibility

Character

Compellability of the accused and the admissibility of his statements

Judicial notice

Expert witnesses and opinion evidence

Burdens of proof and presumption

Hearsay evidence

Privilege

Documentary evidence and related matters

Statements taken by Police — An empirical study.

FAMILY LAW PROJECT

Unified family courts

The law of evidence and its specific application to divorce proceedings:

- findings of illegitimacy in divorce proceedings
- privilege regarding questions tending to show adultery
- privilege regarding questions concerning marital intercourse
- privilege in reconciliation attempts

The Distribution of Legislative Authority in Family Law

ADMINISTRATIVE LAW PROJECT

Practices and procedures of a federal administrative tribunal

Catalogue of legislatively-conferred discretionary powers

COMMERCIAL LAW PROJECT

The Canadian payments system

Bills of exchange Act

Consultants

ATRENS, Jerome, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

BELLEMARE, Jacques, Dean, Faculty of Law, University of Montréal

FRIEDLAND, Martin L., Dean, Faculty of Law, University of Toronto

HALL, Mr. Justice Emmett M., former judge of the Supreme Court of Canada, Saskatoon

TURNER, R.E., Associate Director, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Outside Studies

commissioned during the year 1972-73

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT

BERNER, S.H., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Intoxication

CAMPBELL, Colin L., Barrister & Solicitor, Toronto

Criminal Responsibility and the Mentally Retarded Offender

CENTRE OF CRIMINOLOGY, University of Toronto

Workshops on: —

- Private policing
- The contribution of medical sciences to the Criminal Law

CHEVRETTE, François and MARX, Herbert, Professors, Law Faculty, University of Montréal

Constitutional Aspects of Regulating Obscenity

GIGEROFF, A.K., Research Scientist, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Empirical research: Sexual Offences under the Criminal Code of Canada

HALL, Mr. Justice Emmett M., former judge of the Supreme Court of Canada

Analysis of the Present Law concerning Conspiracy

HOOVER, Anthony, Professor, Osgoode Hall Law School, York University

The Law of Theft and Related Offences

KRASNICK, Mark, Researcher, Toronto

Empirical Event Basis of Criminal Occurrences

LEIGH, Leonard, Professor, London School of Economics & Political Science, University of London

Corporate Criminal Liability

LEVY, J.C., Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Mental Element and Material Element of Homicide

MANITOBA LAW REFORM COMMISSION, Winnipeg

Contempt of Court — A joint study with the General Principles of Criminal Law Project

MOREL, André, Professor, Faculty of Law, University of Montréal

The Reception of English Criminal Law in Québec

MORTON, D., Professor, Faculty of Law, University of Toronto

Proposals in respect of Deletion from the Criminal Law of Offences and Procedures which have actually disappeared from Practice

SCHMEISER, Douglas, Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Native Offender

TURNER, R.E., Associate Director, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Critical analysis, from the point of view of the science of psychiatry, of General Principles of Criminal Law study papers

WEILER, Paul, Professor, Osgoode Hall Law School, York University

Philosophy of Punishment and Criminal Law Reform

CRIMINAL PROCEDURE

ATRENS, Jerome, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Trial and Appeal Procedure for Minor Offences

BARTON, Peter, Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario

Extraordinary Remedies in the Criminal Process and Alternatives

BURNS, Peter T., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Costs in Criminal Cases

BURNS, Peter T., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Private Prosecutions

CARTER, Robert J., Barrister & Solicitor, Toronto

The Nature of the Charge in a Criminal Case

CENTRE OF CRIMINOLOGY, University of Toronto

Plea Bargaining

GROSMAN, Brian, Professor, College of Law, University of Saskatchewan

Prosecutorial Discretion

MACKAAY, Ejan, Professor, Assistant-director, DATUM / SEDOJ, Faculty of Law, University of Montréal

Pre-Trial Procedure in Criminal Cases

SCHULMAN, Perry W., Barrister & Solicitor, Manitoba

The Jury

TASK FORCE ON "THE JURY". Members: Mr. Justice Jacques Ducros, Superior Court of Québec, Dean Jacques Bellemare, Faculty of Law, University of Montréal, Mr. John Cassels, Crown Attorney, Ottawa, Mr. Jean-Guy Boilard, lawyer, Montréal, Mr. Dan Chilcott, lawyer, Ottawa

SENTENCING AND DISPOSITION

BENSON, Margaret, Research Officer, Toronto

Fines and the Female Offender

CENTRE OF CRIMINOLOGY, University of Toronto

Workshops on the use of sanctions in controlling behaviour on the roads

HOGARTH, John, Professor, Osgoode Hall Law School, York University

Empirical research: East York Community Law Project

PALEFF, Sandra, Social Psychologist, Toronto

Information Use in Sentencing

SWABEY, T.R., Provincial Judge, Ottawa

Pilot project: Volunteer Probation Service in Ottawa

EVIDENCE

DOOB, Anthony, Professor, Department of Psychology, University of Toronto

Critical analysis, from the point of view of the science of psychology, of the Evidence Project study papers

SCHIFF, S.A., Professor, Faculty of Law, University of Toronto

Critical analysis, from the point of view of the fundamentals of the law of Evidence, of the Evidence Project study papers

SWINGLE, Paul C. , Professor, Faculty of Psychology, University of Ottawa

The Frailties of Children's Testimony

FAMILY LAW

BISSON, Alain, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa

Nullity of Marriage under Common Law and Civil Law in Canada

CAPARROS, Ernest, Professor, Faculty of Law, Laval University

Matrimonial Property Regime in Québec

FRASER, F.M., Professor, Faculty of Law, Dalhousie University

The philosophy, structure and operation of the courts exercising jurisdiction in matrimonial and familial matters, with a view to ascertaining the feasibility of establishing a unified and integrated jurisdiction in a single court or tribunal

GARIGUE, Philippe, Professor, Department of Political Science, University of Montréal

Family, Science and Policy

GOSSE, Richard, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

The Protection of Children in Divorce and Nullity Proceedings

HAHLO, Dr. Herman, Director, Institute of Comparative Law, McGill University

The Desirability of Fundamental Reform of the Divorce Law of Canada

QUELLETTE-LAUZON, Monique, Professor, Faculty of Law, University of Montréal

The Need for Amendments to the Divorce Act in the light of the judicial experience in Québec

LONDON, Jack R., Professor, Faculty of Law, University of Manitoba

Taxation and the Family

LOWN, Peter, Professor, Faculty of Law, University of Alberta

All Conflict of Laws Rules pertaining to Divorce

SANDERS, Douglas, Director, Native Law Center, Carleton University

Family Law and Native People

SAUNDERS, Iwan B., Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Maintenance of Family Dependents in Divorce and Nullity Proceedings

STEINBERG, David M., Provincial Judge, Family Division, Hamilton

Drafting of a Model Family Court Act

WUESTER, Terrence, Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Disposition and Settlement of Property in Divorce and Nullity Proceedings

ADMINISTRATIVE LAW

BELOBABA, Edward Paul, Researcher, Ottawa

Representation in Rule-making and Adjudication Phases

EXPROPRIATION

MORDEN, John, Barrister & Solicitor, Toronto

Expropriation Powers conferred by Federal Law and not presently within the ambit of the Expropriation Act

OTHER RESEARCH

SZABO, Denis, Director, International Centre for Comparative Criminology, University of Montréal

Inventory and Analysis of Public Enquiries and Surveys on Judicial Matters

publications

Les publications

(Toutes les publications sont gratuites)

1. RAPPORT ANNUEL 1971-72: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 26 pages total, Août 1972. No. Cat. J31-1972

2. RAPPORT ANNUEL 1972-73: C.R.D. - Canada
"Mais elle n'était pas moins tyrannique". (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 38 pages (français), 40 pages (anglais). Août 1973. No. Cat. J31-1973

3. PROGRAMME DE RECHERCHE: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 21 pages chaque version. Mars 1972. No. Cat. J31-1/1.

4. DROIT PENAL - OBSCENITE: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 169 pages (français), 134 pages (anglais). Décembre 1972. No. Cat. J31-273.

5. DROIT PENAL - PRINCIPES GENERAUX - L'APTITUDE A SUBIR LE PROCES: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 65 pages (français), 57 pages (anglais). Mai 1973.

6. LA PREUVE - DOCUMENTS PRELIMINAIRES:

1. L'HABILITE ET LA CONTRAINTE A TEMOIGNER

2. LA FORME DE L'INTERROGATOIRE

3. LA CREDIBILITE

4. LA MORALITE

C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais). Août 1972. (Deuxième tirage).

7. LA PREUVE - DOCUMENT PRELIMINAIRE:

5. LA CONTRAINTE DE L'ACCUSE ET L'ADMISSIBILITE DE SES DECLARATIONS

C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 48 pages (français), 42 pages (anglais) Janvier 1973.

8. LA PREUVE - DOCUMENTS PRELIMINAIRES:

6. CONNAISSANCE JUDICIAIRE

7. OPINIONS ET TEMOIGNAGES D'EXPERTS

8. FARDEAUX DE LA PREUVE ET PRESOMPTIONS

C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 71 pages (français), 67 pages (anglais). Juillet 1973.

9. PROCEDURE PENALE - PROPOSITION CONCERNANT L'ADJUDICATION DES FRAIS ET DEPENS EN DROIT PENAL

C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 29 pages (français), 28 pages (anglais). Août 1973.

BON DE COMMANDE

Préposé aux publications

Commission de réforme du droit du Canada

130, rue Albert, OTTAWA, K1A 0L6

Veuillez m'expédier un exemplaire des publications suivantes:

(Encerchez les numéros désirés)

1 2 3 4 5 6 7 8 9

Nom

(Lettres majuscules)

Adresse

Numéro

Rue

Ville,

Province,

Code Postal

publications and services

FRASER, F.M., professeur, faculté de droit, université Dalhousie

La philosophie, la structure et le fonctionnement des tribunaux compétents à l'égard des questions matrimoniales et familiales, en vue de déterminer s'il convient d'établir un seul tribunal unifié et intégré

GARIGUE, Philippe, professeur, Département de Sciences politiques, université de Montréal

La science, la société et l'avenir de la famille

GOSSE, Richard, professeur, faculté de droit, université de la Colombie-Britannique

La protection des enfants dans les procédures de divorce et d'annulation

HAHLO, Dr. Herman R., Institute of Comparative Law, université McGill

L'opportunité d'une réforme en profondeur de la loi canadienne sur le divorce

QUELLETTE-LAUZON, Monique, professeur, faculté de droit, université de Montréal

La nécessité d'apporter des modifications à la loi sur le divorce à la lumière des décisions judiciaires au Québec

LONDON, Jack R., professeur, faculté de droit, université du Manitoba

Les impôts et la famille

LOWN, Peter, professeur, faculté de droit, université de l'Alberta

Les règles ayant trait au conflit de droit en matière de divorce

SANDERS, Douglas, professeur, directeur, Native Law Center, université Carleton

Le droit de la famille et les autochtones

SAUNDERS, Iwan B., professeur, College of Law, université de la Saskatchewan

L'entretien des personnes à charge dans les procédures de divorce et d'annulation

STEINBERG, M. le Juge David M., Provincial Court, Family Division, Hamilton

Rédaction d'une loi modèle du tribunal de la famille

WUESTER, Terrence, professeur, College of Law, université de la Saskatchewan

Le partage des biens dans les procédures de divorce et d'annulation

DROIT ADMINISTRATIF

BELOBABA, Edward Paul, chercheur, Ottawa

Participation à l'établissement de règles et à l'adjudication

EXPROPRIATION

MORDEN, John, avocat, Toronto

Pouvoirs d'expropriation conférés par la loi fédérale mais ne relevant pas de la Loi sur l'expropriation

AUTRE

SZABO, Denis, directeur, Centre international de criminologie comparée, université de Montréal

Inventaire et analyse des enquêtes publiques et des sondages d'opinion sur la justice

BARTON, Peter, professeur, faculté de droit, Université Western, Ontario
Recours extraordinaires du système pénal et solutions de rechange
BURNS, Peter T., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
Les frais et dépens en droit pénal

BURNS, Peter T., professeur, faculté de droit, université de la Colombie-Britannique
Les poursuites privées

CARTER, Robert J., avocat, Toronto

La nature de l'accusation dans les affaires pénales

CENTRE OF CRIMINOLOGY, Université de Toronto

La négociation de plaidoyer

GRCSMAN, Brian, professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan

Le pouvoir discrétionnaire du poursuivant

MACAKAY, Ejan, professeur, directeur-adjoint, DATUM/SEDOJ, Faculté de droit, Université de Montréal

Les étapes préliminaires au procès dans la procédure pénale

SCHULMAN, Perry W., avocat, Manitoba

Le jury

GRUPE D'ETUDE SUR "LE JURY". Membres: M. le juge Jacques Ducros, Cour supérieure de la province de Québec, Me Jacques Bellemare, doyen de la faculté de droit, Université de Montréal, Me John Cassels, procureur de la Couronne, Ottawa, Me Jean-Guy Boilard, avocat, Montréal, Me Dan Chilcott, avocat, Ottawa

LES PEINES ET LE TRAITEMENT

BENSON, Margaret, recherchiste, Toronto

Les amendes et la délinquante

CENTRE OF CRIMINOLOGY, Université de Toronto

Atelier sur le recours aux sanctions en vue de contrôler le comportement des individus sur les routes

HOGARTH, John, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York

Recherche empirique - projet East York

PALEFF, Sandra, expert en psychologie sociale, Toronto

Utilisation de faits précis dans le "sentencing"

SWABEY, M. le Juge T.R., Ottawa

Projet pilote: service de probation bénévoles à Ottawa

DROIT DE LA PREUVE

DOOB, Anthony, professeur, faculté de psychologie, université de Toronto

Etude critique, du point de vue de la psychologie, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve

SCHIFF, S.A., professeur, faculté de droit, université de Toronto

Etude critique, du point de vue des fondements des règles de la preuve, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve

SWINGLE, Paul C., professeur, faculté de psychologie, université d'Ottawa

Le problème du témoignage des enfants

DROIT DE LA FAMILLE

BISSON, Alain, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa

Les causes de nullité des mariages contractés sous le régime du Code civil et de la "Common Law" au Canada

CAPARROS, Ernest, professeur, faculté de droit, université Laval

Le régime matrimonial des biens du Québec

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT
PÉNAL ET L'INFRACTION

BERNER, S.H., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
L'intoxication

CAMPBELL, Colin L., avocat, Toronto

La responsabilité pénale et l'arrêteration mentale

CENTRE OF CRIMINOLOGY, Université de Toronto

Ateliers sur :

— les services privés de sécurité

— la contribution de la médecine au droit pénal

CHEVRETTTE, François et MARX, Herbert, professeurs, faculté de droit, Université de Montréal

Les aspects constitutionnels de la réglementation de l'obscénité

GIGEROFF, A.K., Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Recherche empirique: les infractions d'ordre sexuel prévues par le Code criminel du Canada

HALL, M. le Juge Emmett M., anciennement de la Cour Suprême du Canada, Saskatoon

Etat actuel du droit en matière de complot

HOOPER, Anthony, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York

Le vol et les infractions connexes

KRASNICK, Mark, chercheur, Toronto

La phénoménologie de l'infraction

LEIGH, Leonard, professeur, London School of Economics & Political Science, Université de London

La responsabilité pénale des personnes morales

LEVY, J.C., professeur, faculté de droit, Université de la Saskatchewan

Éléments psychologique et matériel de l'homicide

MANITOBA LAW REFORM COMMISSION, Winnipeg

L'outrage au tribunal - Etude conjointe, effectuée en collaboration avec la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal

MOREL, André, professeur, faculté de droit, Université de Montréal

La réception du droit pénal anglais au Québec

MORTON, D., professeur, faculté de droit, université de Toronto

Propositions relatives à la suppression des infractions et procédures périmées en droit pénal

SCHMEISER, Douglas, professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan

Le délinquant indigène

TURNER, R.E., directeur-associé, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Etude critique, du point de vue de la psychiatrie, des documents préliminaires de la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal

WEILER, Paul, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York

La philosophie de la peine et la réforme du droit pénal

LA PROCEDURE PENALE

ATRENS, Jerome, professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
Procédure de première instance et d'appel en matière d'infractions mineures

Experts – conseils

ATRENS, Jerome, Professeur, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
BELLEMARE, Jacques, Doyen, Faculté de droit, Université de Montréal
FRIEDLAND, Martin L., Doyen, Faculté de droit, Université de Toronto
HALL, M. le juge Emmett M., anciennement de la Cour Suprême du Canada, Saskatoon
TURNER, R.E., Directeur associé, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Fardeaux de la preuve et présomptions

L'ouï-dire

Les privilèges

La preuve documentaire et les questions connexes

Les déclarations faites à la police - Etude empirique

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT DE LA FAMILLE

L'unification des tribunaux de la famille

Les règles de la preuve et leur application dans les affaires de divorce:

- conclusions d'illégitimité
- les privilèges touchant la preuve d'adultère
- les privilèges à l'égard des questions ayant trait aux relations matrimoniales
- les privilèges lors des tentatives de réconciliation

Le partage des compétences législatives dans le domaine du droit de la famille

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT ADMINISTRATIF

Les règles de pratique et de procédure d'un tribunal administratif fédéral

L'inventaire des pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT COMMERCIAL

Le système canadien de paiement

La Loi sur les lettres de change

SECTION DE RECHERCHE SUR LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT PENAL ET L'INFRACTION

Les objectifs du droit pénal
L'aliénation mentale: l'aptitude à subir le procès
L'aliénation mentale et la responsabilité pénale
La responsabilité stricte: l'importance du problème - Etude empirique
La responsabilité stricte en pratique - Etude empirique
La responsabilité stricte et l'état actuel du droit
La responsabilité stricte: propositions de réforme
L'élément psychologique de l'infraction
L'ignorance et l'erreur de fait ou de droit
La contrainte
L'obscénité
L'outrage au tribunal - Etude effectuée en collaboration avec le Manitoba Law Reform Commission

SECTION DE RECHERCHE SUR LA PROCEDURE PENALE

La communication de la preuve: étude théorique
La communication de la preuve: questionnaire
La négociation de plaider
Les pouvoirs en matière de saisie et de perquisition
Proposition concernant l'adjudication des frais et dépens en droit pénal
L'unification des tribunaux de juridiction criminelle

SECTION DE RECHERCHE SUR LES PEINES ET LE TRAITEMENT

Les principes généraux du "sentencing"
La restitution
Le rôle de l'emprisonnement
Les ordonnances d'hospitalisation
Les amendes
La faillite criminelle
Personnes déclarées coupables devant les "magistrates' courts"
Le délinquant dangereux

SECTION DE RECHERCHE SUR LA PREUVE

L'habilité et la contrainte à témoigner
La forme de l'interrogatoire
La crédibilité
La moralité
La contrainte de l'accusé et l'admissibilité de ses déclarations
La connaissance judiciaire
Opinions et témoignages d'experts

Personnel de recherche

Directeurs de sections

DELISLE, Ronald J., B.Sc., LL.B., LL.M., professeur agrégé de droit, Université Queen
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., professeur agrégé de droit, Université de Montréal et membre du
Barreau du Québec
JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., professeur agrégé de droit, Université Dalhousie
PAYNE, Julien D., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Colombie-Britannique et professeur agrégé de
droit, Université de la Colombie-Britannique

Conseiller en recherche

FITZGERALD, Patrick, M.A., professeur de droit, Université Carleton, avocat, Angleterre

Rechercheistes

ANISMAN, Philip, B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de l'Ontario
ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
EDDY, Howard R., B.A., J.D., membre du Barreau de l'Etat de Washington
ELTON, Tanner, B.A., LL.B.
FERGUSON, Gerard A., B.A., LL.B., LL.M.
FRANCOEUR, Henri, ancien directeur adjoint de la police de Laval et ancien inspecteur-détective de la police de
Montréal
FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.
GREENIER, Bernard, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec
KATZ, Leslie, B.A., LL.B.
MURRANT, Robert, B.A., LL.B., LL.M.
POMERANT, David L., B.A., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
THRELFALL, James J., B.A., LL.B.
THURSTON, Herbert, conseiller près la Commission de police de l'Ontario et ancien inspecteur-détective de la police
du Toronto Métropolitain
TRUDEAU-BERARD, Nicole, B.A., LL.L.
WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.
WILSON, Thomas H., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de l'Ontario.

partie III les études internes et leurs autres

Ces études ont été entreprises en vue de déterminer si les progrès technologiques et leur incidence sur les pratiques et les organismes existants donnent lieu à une réforme fondamentale du droit. A cette fin, nous avons consulté les organismes concernés, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur.

Mise à jour des statuts

Les travaux dont nous avons déjà fait mention ont principalement trait à des questions de fond. En effet, en étudiant une question, la section de recherche concernée se demande toujours si les règles existantes suffisent ou s'il y a lieu d'effectuer des modifications, mais elle ne s'attache pas à la forme.

Les avocats font trop peu de cas des règles de fond et s'attachent trop à la forme; c'est avec raison qu'on leur reproche souvent d'agir ainsi. Toutefois, lorsqu'il s'agit de lois, c'est plutôt le contraire qui se produit: ils s'arrêtent trop aux questions de fond et pas assez à la forme. Tout examen, recherche ou réforme vise presque inévitablement une loi particulière et sa substance, et rarement, sinon jamais, la forme générale et l'agencement, la rédaction et l'interprétation des dispositions.

La raison en est évidente. Les questions de forme posent un problème difficile. En effet, alors que les questions de fond ont trait à une ou deux lois à la fois, les questions de forme ont trait à l'ensemble des dispositions législatives figurant dans les Statuts. Un examen global des questions de forme s'avère donc impossible, étant donné la portée étendue qu'il faudrait lui accorder.

Mais il demeure néanmoins que cet examen est essentiel si nous voulons que l'homme de la rue puisse un jour comprendre la loi et si nous voulons que les lois soient claires et intelligibles.

Malheureusement, de nombreuses difficultés se posent. Nous poursuivons les travaux entrepris l'an dernier et décrits dans le premier rapport annuel, mais le véritable combat n'a pas encore été mené.

Néanmoins, il faut faire face au problème. En réformant partiellement le droit, on ne changerait rien à la situation du citoyen, perdu dans un dédale de lois complexes qui l'intéressent personnellement, comme les dispositions ayant trait à l'impôt et aux prestations sociales, mais qu'il n'ose espérer comprendre (et qui constituent même parfois une énigme pour son conseiller juridique). Cette complexité crée ce que Bentham qualifierait à juste titre de mystère. Et "où commence la mystère, la justice se termine". La croisade contre "la pire forme de tyrannie" doit commencer par la simplification du droit et particulièrement des Statuts.

d'imposition, et enfin à l'incidence du droit de la famille sur les autochtones.

La section de recherche sait bien que les avocats n'ont pas une connaissance ou une compétence exclusive en la matière. C'est pourquoi elle cherche à obtenir l'opinion d'experts en des domaines connexes et celle du public en général. En particulier, elle a consulté Santé mentale/Canada, l'Association des psychiatres du Canada, l'Institut Vanier de la famille, le National Indian Brotherhood et divers autres organismes provinciaux.

Le droit administratif

Nos travaux sur le droit administratif découlent de nos travaux sur la preuve et les sanctions pénales. Nous avons d'abord eu l'intention d'effectuer des recherches en ces deux domaines en vue de découvrir de quelle façon procèdent les tribunaux administratifs. Toutefois, un examen préliminaire a révélé que la question de la preuve et celle des sanctions ne pouvaient être étudiées isolément. Il ressort que l'on connaît trop peu de choses au sujet du fonctionnement des tribunaux administratifs, que la pratique d'un tribunal ne peut pas être comprise sans étudier le contexte et que les cadres juridiques d'un tribunal ont peu de sens sans une bonne compréhension de sa pratique.

Par conséquent, nous avons conclu qu'il fallait d'abord prendre connaissance de la pratique et de la procédure suivie par des tribunaux administratifs fédéraux précis, par des organismes ou des commissions, comme on les appelle parfois. En second lieu, nous devons nous demander comment réagissent les tribunaux devant les tribunaux administratifs.

La section de recherche sur le droit administratif a donc été amenée plus rapidement qu'elle ne l'aurait cru à première vue à étudier les problèmes généraux associés à la procédure administrative. Les engagements pris à l'égard des autres sections de recherche nous obligent à procéder par étapes, mais une étude "prototype" sera néanmoins entreprise sous peu, en ce qui concerne la pratique et la procédure suivies par les tribunaux administratifs fédéraux. Des études préliminaires plus générales seront également entreprises.

A cette fin, la liste des pouvoirs discrétionnaires conférés par la législation, dont l'établissement a constitué la première étape de l'étude du droit administratif par la Commission, nous sera fort utile. Cette liste sera bientôt distribuée aux professeurs d'université, aux fonctionnaires gouvernementaux, aux avocats et aux bibliothèques; nous espérons qu'elle s'avèrera utile.

Expropriation

La section de recherche sur l'expropriation examine actuellement les pouvoirs fédéraux d'expropriation conférés par d'autres textes législatifs que la Loi sur l'expropriation. Les recherches ont révélé un nombre considérable de pouvoirs d'expropriation, conférés non seulement au gouvernement mais également, de diverses façons, à une variété d'organismes.

Nous sommes en train de recueillir des renseignements au sujet de la façon dont ces pouvoirs sont exercés ou l'ont été. A cette fin, des hommes d'affaires et des fonctionnaires du gouvernement sont consultés lors de rencontres, ou au moyen de lettres et de questionnaires. En vue d'avoir l'avis du public en général, la section de recherche a fait paraître dans tout le pays des annonces demandant aux intéressés de présenter leurs prétentions.

L'étude et l'enquête ont commencé en juin 1972 et un document préliminaire sera distribué en vue d'obtenir commentaires et critiques. Nous espérons être en mesure de recommander, en 1974, des modifications aux dispositions ayant trait aux pouvoirs d'expropriation non régis par la Loi sur l'expropriation.

Droit commercial

La Commission a entre autres pour tâche de passer en revue d'une façon continue et systématique les lois canadiennes en vue de les mettre à jour et de les réformer.

Pareil examen s'avère particulièrement indispensable dans le domaine des systèmes canadiens de paiement, domaine dans lequel le gouvernement fédéral joue un rôle fondamental. L'effet de la téléinformatique sur les chèques et autres moyens de paiement se fera bientôt sentir au niveau du consommateur canadien. Par conséquent, les questions que posent ces nouvelles méthodes, particulièrement en regard des dispositions actuelles, sont à l'étude.

De plus, l'incompatibilité entre la Loi sur les lettres de change et les méthodes de paiement fondées sur des écritures fait actuellement l'objet d'un examen.

elle a demandé à cette dernière d'apprécier ses recherches, compte tenu de la pratique et de l'expérience des experts en psychiatrie. Le bureau du Juge-Avocat général a apporté une collaboration précieuse à la section de recherche sur la preuve, en ce qui concerne la rédaction des avant-projets de loi; cette dernière section a d'autre part distribué ses documents préliminaires aux personnes et organismes qui ont manifesté leur intention de passer en revue et de commenter ses recommandations. Des avocats, la police, des associations prônant les libertés civiles ou autres associations ont fait parvenir commentaires et critiques. Les membres de la section de recherche ont participé à des assemblées de pareilles associations en vue de faciliter les échanges de vues.

Toutefois, la consultation est un processus long et auquel il faut consacrer beaucoup de temps; la Commission se demande actuellement quelle est la meilleure façon d'utiliser ses effectifs restreints tout en continuant à dialoguer avec le public.

Le droit de la famille

À la demande du public, nous avons consacré beaucoup de temps au droit de la famille. À cette fin, nous avons établi une petite section de recherche chargée de coordonner les recherches, ces dernières devant en général être effectuées en dehors de la Commission.

Mais le droit de la famille est un domaine aussi difficile qu'important. En effet, il faut tenir compte du partage des pouvoirs législatifs. Au Canada, certaines parties du droit de la famille relèvent de la compétence fédérale et d'autres de la compétence provinciale. Pour assurer la cohésion, il importe d'avoir une collaboration étroite entre les commissions de réforme du droit fédérale et provinciales.

D'autre part, nous faisons face à ce que nous pouvons appeler un problème de "morbidité". La médecine s'attache plus à l'étude des maladies qu'à celle de la santé; il en est de même pour le droit, qui s'attache plus à ce qui est pathologique qu'à ce qui est normal. La loi ne traite pas tant du mariage que du divorce. L'ensemble du droit de la famille ne vise pas, d'une façon générale, la famille canadienne normale, qui entretient d'étroits liens et où les droits et obligations de chacun sont respectés; il vise plutôt les cas de rupture. Pour assurer la cohésion du droit de la famille, il faut repenser la question. Les dispositions ayant trait au divorce doivent être bien situées, compte tenu du contexte plus large dans lequel elles s'insèrent.

Mais en quoi consiste réellement cette famille canadienne ordinaire, moyenne? Existe-t-il vraiment une famille type? Dans l'affirmative, quelles sont ses caractéristiques? Quel est son rôle dans la société actuelle? De quelle façon le droit devrait-il encourager une ligne de conduite cohérente en ce domaine? Pour trouver une réponse à ces questions fondamentales, la section de recherche a commandité une étude sociologique dans le but de découvrir un fondement théorique et philosophique dans ses travaux plus approfondis sur les différents aspects du droit de la famille.

Dans l'intervalle, la section de recherche s'est arrêtée à deux problèmes, l'un concernant principalement la procédure, et l'autre les questions du fond.

En premier lieu, devrait-on unifier les tribunaux de la famille du Canada? À l'heure actuelle, de nombreux problèmes familiaux relèvent de différents tribunaux. Les enquêtes en vue d'obtenir un divorce peuvent être entendues devant un tribunal particulier, les litiges ayant trait à l'entretien et aux biens sont entendus devant un autre tribunal, et les affaires impliquant les jeunes délinquants ou les affaires de négligence à l'égard d'un enfant relèvent d'un troisième tribunal. Or, il se pourrait fort bien que ces trois questions découlent réellement d'un problème familial précis. Il se pourrait qu'il y ait un conflit majeur de personnalité entre les époux, conflit menant non seulement à des procédures de divorce, mais également à des litiges sur les biens et à la perpétration d'infractions par les enfants. Dans l'affirmative, les trois problèmes ne devraient-ils pas relever d'un seul tribunal? Mais, pourrait-on soutenir, il s'agit toujours de litiges concernant les biens et d'infractions, même s'ils prennent place dans le contexte de la famille. Faisons-nous réellement fausse route lorsque nous voulons qu'un tribunal précis se prononce sur tous les litiges concernant les biens et qu'un autre se prononce sur toutes les infractions? En unifiant les tribunaux de la famille, on se trouve à diviser d'autres ensembles, soit le droit de la propriété et le droit pénal. Mais il faut s'interroger sur ce qui sert davantage les intérêts de la société contemporaine. Telle est la question fondamentale que s'est posée la section de recherche dans ce domaine particulier de recherche.

L'autre problème à l'étude est celui de la réforme de la loi du divorce. Jusqu'à quel point les motifs de divorce actuellement reconnus par la loi sont-ils le reflet des besoins de la société contemporaine? Comment se comparent-ils aux motifs de divorce reconnus en d'autres endroits? Combien coûte un divorce au Canada? Quelles économies pourrions-nous réaliser en simplifiant le droit et en utilisant plus efficacement les services des experts en droit ou en des domaines connexes? La section de recherche s'est, entre autres, arrêtée à la question de la protection des enfants dans les procédures d'annulation ou de divorce, aux dispositions de la Loi sur le divorce ayant trait à l'entretien, au partage des biens dans les procédures d'annulation et de divorce, aux rapports entre la famille et le système fédéral

questionnaires aux avocats de l'accusation et de la défense à travers le pays. Les résultats obtenus et étudiés jusqu'ici montrent que la pratique n'est absolument pas uniforme et qu'elle varie d'une région à l'autre et d'un tribunal à l'autre.

Bien sûr, en ce qui concerne la question de la peine, les recherches empiriques sont depuis longtemps reconnues comme essentielles. Par conséquent, la section de recherche concernée a étudié les statistiques et autres données fournies par les ministères fédéraux, les commissions provinciales de réforme du droit, les fonctionnaires judiciaires et la police. Mentionnons entre autres ses travaux sur les objectifs visés par l'emprisonnement ou l'imposition d'une amende. En ce qui concerne l'emprisonnement, la section s'est servie des données de la police ou autres données ayant trait aux condamnations et aux récidives sur une période de cinq ans et ce, en vue d'apprécier combien de prévenus emprisonnés pour la première fois ne sont plus jamais condamnés. Dans son étude sur les amendes, elle a analysé les statistiques et autres données fournies par le greffier de la cour de Winnipeg, le greffier de la cour de Toronto, le procureur en chef de la ville de Montréal et la division de réforme du droit du ministère de la justice du Nouveau-Brunswick.

Dans le domaine de la preuve, les recherches empiriques sont de la plus haute importance. En effet, il importe de connaître l'effet des différentes règles destinées à protéger l'accusé, à empêcher tout préjudice et à maintenir le jury dans de justes limites. En vue de découvrir quelles déductions le jury tire réellement, la section de recherche sur la preuve a demandé à un expert en psychologie sociale d'effectuer certaines recherches. En ce qui concerne la question de la recevabilité des aveux du prévenu, la section de recherche a entrepris, en collaboration avec le Métropolitain Toronto Police Department et la sûreté montéalaïse, une importante enquête empirique portant sur l'interrogatoire de la police et les aveux. Le témoignage des enfants pose également un problème; la section de recherche étudie actuellement les critères d'appréciation de pareil témoignage; à cette fin, elle s'est arrêtée au système israélien, selon lequel les enfants sont interrogés par des experts en la matière.

Toutes ces enquêtes empiriques constituent un lourd fardeau pour les sections de recherche. Elles ralentissent le processus de réforme et en font une affaire à long terme. Mais c'est la seule façon d'arriver à des réformes valables. Dans l'intervalle, ces enquêtes permettent aux sections de recherche, à la Commission et à tous les autres intéressés de mieux comprendre le droit actuel.

Dialogue continu

Pour mieux comprendre le droit actuel, il faut également savoir tirer profit de la consultation d'autres personnes. Comme nous l'avons déjà dit, nous croyons que la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés. La Commission doit tirer parti du dialogue avec le public et avec tous les différents secteurs de la population. Elle doit se fonder sur la connaissance et l'avis des experts et autres intéressés, qu'il s'agisse d'avocats plaçant devant les tribunaux, de fonctionnaires gouvernementaux, de la police, d'experts en médecine, d'hommes d'affaires, de consommateurs, et de fait, de tous ceux qui peuvent contribuer d'une façon utile à la réforme du droit. La section de recherche sur le droit pénal a estimé que la consultation était particulièrement utile dans ses travaux sur les principes généraux. Par exemple, la profession médicale, et en particulier l'Association des psychiatres du Canada, ont collaboré aux recherches entreprises par la section dans le domaine de l'aliénation mentale. Avec l'aide de cette Association, la section a recherché un critère juridique satisfaisant ou une définition de l'aliénation mentale, les deux parties ont tiré partie des échanges d'idées: la section de recherche comprend maintenant mieux la méfiance des psychiatres à l'égard des définitions, et l'Association commence à comprendre pourquoi les avocats doivent se fonder sur des définitions.

Mentionnons également les travaux sur la responsabilité stricte. Si la responsabilité pénale est injuste, elle est tout de même essentielle, affirme-t-on, et ce, parce que c'est la meilleure façon de garantir le maintien de normes. Un critère de responsabilité fondé sur la négligence serait-il plus efficace? À ce sujet, la section de recherche consulte tous ceux qui s'intéressent aux dispositions législatives figurant dans les lois destinées à protéger les consommateurs et mettant en jeu la responsabilité stricte: le ministère de la Consommation et des Corporations, le Conseil canadien du commerce de détail et l'Association des consommateurs du Canada.

La section de recherche n'a pas encore consulté le public sur la question des principes généraux. Toutefois, elle l'a consulté au sujet de l'infraction, au cours de ses travaux sur l'obscénité. Le document sur l'obscénité a été publié et largement distribué; après la publication, les membres de la section de recherche ont participé à des rencontres avec le public et à des interviews à la radio ou à la télévision; la section a reçu des commentaires et lettres de particuliers et de divers organismes.

Les sections de recherche sur la peine et sur la preuve ont également recours à la consultation. Dans ses travaux sur le traitement des contrevenants, la section de recherche sur la peine a consulté l'Association des psychiatres du Canada;

En s'arrêtant à ces problèmes, la section de recherche a reconnu qu'il fallait dégaier la réalité du mythe. Comme nous l'avons déjà expliqué, de nombreuses règles ont été établies par les juges, ceux-ci estimant qu'il fallait empêcher les jurés de tirer des déductions non fondées. Mais comment pouvaient-ils savoir quelles déductions tiraient les jurés puisque ceux-ci délibéraient toujours à huis clos? C'est ici que l'expert en sciences sociales nous est fort utile; la section de recherche a donc demandé à un expert en psychologie sociale d'étudier la question des déductions tirées par les jurés. Quelle déduction le jury tire-t-il du fait que le prévenu s'abstient de témoigner? Dans une affaire de viol, que déduit-il de la preuve de la moralité de la victime? Que déduit-il de la directive du juge qu'il faut être convaincu hors de tout doute raisonnable? C'est uniquement en nous fondant sur les réponses à ces questions que nous pouvons juger jusqu'à quel point les règles de la preuve actuellement en vigueur sont nécessaires, souhaitables ou efficaces.

Mais la règle de la preuve la plus importante est sans aucun doute celle qui a trait aux aveux. C'est là une exception à la règle interdisant le oui-dire. En principe, d'après cette dernière règle, le poursuivant doit appeler des témoins qui déposeront au sujet de faits dont ils ont personnellement eu connaissance. Il ne suffit pas d'appeler des témoins qui affirmeront avoir entendu dire que le prévenu avait commis le crime, même s'ils tiennent cette révélation du prévenu lui-même. Toutefois, en réalité, ce principe est appliqué avec souplesse et les aveux, sauf dans certaines circonstances, sont recevables à titre de preuve, car si tel n'était pas le cas, il y aurait beaucoup moins de verdicts de culpabilité. Mais est-il sage, est-il juste, d'admettre la preuve des aveux? Est-il trop simple pour la police d'obtenir un aveu du prévenu et de l'interroger de façon à lui faire dire ce qu'elle veut? Ou, au contraire, notre droit va-t-il si loin, en vue de protéger le prévenu contre toute oppression, qu'il oublie que les intérêts de la société et de la victime doivent également être protégés? On dit toujours qu'il vaut mieux acquitter cent coupables que condamner un innocent. Mais à coup sûr, il vaudrait encore mieux condamner les cent coupables et acquitter l'innocent. Dans quelle mesure une modification à la règle ayant trait aux aveux contribuerait-elle à réaliser cet objectif? Il faut d'abord obtenir des données précises; la section de recherche a donc entrepris une importante étude empirique portant sur l'interrogatoire mené par la police et l'aveu.

La section de recherche sur la preuve a maintenant terminé ses travaux sur l'habilité et la contrainte à témoigner, la forme de l'interrogatoire des témoins, la crédibilité, la moralité et la contrainte de l'accusé à témoigner. Elle a également rédigé des documents sur la connaissance judiciaire (il ne serait pas nécessaire par exemple, de prouver qu'Ottawa est la capitale du pays pour que les tribunaux prennent connaissance de ce fait), sur les présomptions et fardeaux de la preuve (dans quelle mesure le poursuivant doit-il établir la culpabilité du prévenu et dans quelle mesure ce dernier doit-il établir son innocence?) et sur le témoignage d'expert et l'opinion, le témoin déposant, dans ce dernier cas, non pas au sujet de ce qu'il sait ou a vu mais au sujet de ce qu'il pense.

Enquêtes sur le terrain

C'est ainsi qu'a procédé la section de recherche sur le droit pénal dans son étude de questions particulières; par exemple, en ce qui concerne la responsabilité stricte, elle a effectué deux enquêtes empiriques, l'une, à l'aide d'un ordinateur, en vue de déterminer combien d'infractions de responsabilité stricte existent dans notre droit, et l'autre, au moyen d'un sondage portant sur la mise en application, par le ministère de la Consommation et des Corporations, des lois créant pareilles infractions. Ces deux enquêtes sont décrites plus au long dans la partie I du présent rapport.

En ce qui concerne l'infraction, la section de recherche a commandité une série d'études fondées sur des recherches empiriques et effectuées par le *Clark Institute of Psychiatry*, études où est analysée l'efficacité des définitions juridiques actuelles des infractions d'ordre sexuel. Par exemple, actuellement le vol de sous-vêtements féminins par un fétichiste est rangé tout simplement dans la catégorie du vol. L'attention à la pudeur impliquant un père et sa fille n'est pas considérée comme un inceste. Un examen des profils et expériences passées de pareils contrevenants ainsi que de la nature de pareilles infractions et des circonstances dans lesquelles elles ont été commises, examen fondé sur un certain nombre d'affaires, devrait nous faire voir si la classification actuelle met suffisamment en relief le problème fondamental et permet de résoudre celui-ci.

La procédure pénale vise autant la pratique que la théorie. Dans ses travaux sur "la communication de la preuve avant le procès", la section de recherche sur la procédure pénale a tenté de découvrir non seulement combien de renseignements le poursuivant est tenu, en vertu de la loi, de fournir à la défense, mais jusqu'à quel point il fournit de fait pareils renseignements. La section de recherche a donc effectué un sondage, faisant parvenir plus de six mille

Les peines

En fin de compte, toutefois, c'est le résultat final qui compte. Le résultat immédiat, c'est ce qui arrive à celui qui a été déclaré coupable. La sentence, la punition et le traitement des contrevenants fait donc inévitablement partie de toute révision du droit pénal.

En ce domaine, comme dans d'autres, il faut pour effectuer un examen fructueux, une dialectique entre le général et le particulier. A un niveau très général, et comme base de recherches plus approfondies, la section de recherche centrée a étudié les principes généraux s'appliquant à la peine. Des recherches plus approfondies ont été effectuées en ce qui concerne les différents traitements réservés aux contrevenants, par exemple, les amendes et les peines de prison.

Les principes s'appliquant à la peine posent les mêmes problèmes que les axiomes fondamentaux et les objectifs du droit pénal. Quels sont les objectifs de la peine? Les objectifs que nous prônons sont-ils les mêmes que ceux que nous cherchons à réaliser? Sont-ils identiques à ceux que nous pouvons légitimement nous attendre à réaliser? Le "sentencing" est-il un art ou une science ou les deux à la fois? Les principes en jeu devraient-ils être énoncés et incorporés dans un code? Finalement, qui devrait imposer la sentence: le juge ou un fonctionnaire de l'administration?

Quelles que soient les réponses à ces questions, jusqu'à quel point les outils à la disposition du tribunal qui impose la sentence sont-ils efficaces? A toute fin pratique, l'outil ultime est l'emprisonnement. Mais dans quelle mesure est-ce la une arme efficace? Combien d'anciens détenus retournent à leurs activités illégales? Comment comparer peine de prison et amende? Qu'en est-il des ordonnances d'internement où l'accent est mis sur le traitement plutôt que sur la punition?

Mais on aurait tort de s'attarder trop au cas du contrevenant. Au contraire, il importe de signaler les besoins de la victime et par conséquent de s'arrêter aux notions de restitution par le contrevenant et de faillite criminelle. Ces méthodes, destinées à priver le contrevenant des fruits de son méfait et à l'obliger à indemniser la victime, constituent-elles en fin de compte la meilleure façon de résoudre l'ensemble du problème de l'infraction pénale?

La section de recherche concernée a terminé ses travaux sur les principes généraux s'appliquant à la peine, la restitution par le contrevenant, l'effet de la peine de prison et des ordonnances d'internement; elle a entrepris des travaux sur les amendes et la faillite criminelle. Elle projette également d'examiner le cas des personnes déclarées coupables devant les cours de magistrat en vue de déterminer, entre autres, quelle est la corrélation entre la pauvreté du contrevenant et le genre de sentence imposé. Finalement, elle a formé le projet d'étudier le problème du contrevenant dangereux, et particulièrement du récidiviste et de celui qui commet des infractions d'ordre sexuel.

La preuve

Les règles de la preuve jouent un rôle important dans le mécanisme pénal, et, selon de nombreux avocats, ce rôle est primordial. Ces règles disparaissent, plus ou moins liées les unes aux autres et souvent illogiques, sont d'origine historique, proviennent du common law ou sont l'oeuvre des juges. Lorsqu'ils ont établi le common law anglais, les juges ont voulu empêcher les jurés ignorants de prendre le mors au dent, d'accorder trop d'importance à des questions peu pertinentes et de s'éloigner des éléments de preuve essentiels. Ils ont également voulu protéger le prévenu contre la partialité et les préjugés du jury.

C'est pourquoi ils ont créé un ensemble de règles de la preuve: entre autres, la règle que la preuve des condamnations antérieures ou de la moralité du prévenu n'est pas reçue en général: le fait que le prévenu a déjà volé ne prouve pas qu'il a commis le vol en question; la règle interdisant le oui-dire; pour établir un fait devant le tribunal, il faut appeler un témoin qui est en mesure de déposer au sujet de ce fait parce qu'il en a une connaissance personnelle, et non un témoin qui est uniquement en mesure de répéter ce que les autres lui ont dit. Comme un juge a dit à Sam Weller dans l'affaire *Bardell v. Pickwick*: (traduction) "Ne nous racontez pas ce que le soldat a dit: ce n'est pas une preuve". Il y a ensuite les règles se rapportant aux témoins: dans quelles circonstances sont-ils tenus de déposer, dans quelle mesure peuvent-ils s'inculper et jusqu'à quel point leur crédibilité peut-elle être contestée? Pareilles règles n'ont jamais été énoncées d'une façon systématique et rationnelle. En général, comme Topsy, "elles ont seulement été créées".

Ces règles suffisent-elles? Le legs des juges convient-il aux besoins du Canada actuel? Les règles devraient-elles être modifiées? Devraient-elles être incorporées dans un texte législatif? Devrait-on incorporer ces règles dans un code ou plutôt modifier la Loi sur la preuve actuellement en vigueur? Tels sont les problèmes qu'étudie actuellement la section de recherche sur la preuve, qui s'intéresse tant au droit pénal qu'au droit civil.

La section de recherche a terminé ses travaux en matière d'obscénité; par l'intermédiaire d'un groupe d'étude composé entre autres de juges et établi à Montréal et en collaboration avec le *Manitoba Law Reform Commission*, elle a entrepris des recherches sur l'outrage au tribunal; elle étudie actuellement le vol et la fraude, et, à cet égard, un document préliminaire a été commandité et rédigé. Des études sur les infractions d'ordre sexuel, l'homicide et le complot ont été commanditées et sont en cours.

Procédure pénale

Toutefois, les principes généraux et les infractions ne constituent qu'un aspect du droit pénal et pas nécessairement le principal. En effet, les règles de fond doivent être appliquées; il faut donc des règles de pratique et de procédure satisfaisantes. À défaut de bonnes règles de procédure, les règles de fond ne sont plus qu'illusoires. Il ne sert à rien de formuler des principes de responsabilité pénale s'il n'existe aucune règle assurant un juste procès.

Par conséquent, parallèlement aux autres sections de recherche, nous avons établi une section de recherche sur la procédure pénale. Cette dernière a pour tâche d'examiner et d'apprécier l'ensemble de la procédure pénale actuelle. Mais quel devrait être le fondement de pareille appréciation? Quels sont les objectifs de la procédure? La recherche de la vérité, indépendamment de toute autre considération? La protection de l'accusé contre toute oppression? L'expédient du plus grand nombre d'affaires possibles? Ou une combinaison des trois?

La section de recherche s'est attachée à des problèmes particuliers où se posent ces questions fondamentales: entre autres, le problème de la négociation de plaidoyer qui montre d'une façon particulièrement frappante jusqu'à quel point l'idée que nous nous faisons du mécanisme pénal diffère de la réalité. Nous imaginons un tribunal enquêtant sur la culpabilité ou l'innocence du prévenu, rendant une décision fondée sur la preuve, et, après verdict de culpabilité, choisissant la sentence la plus appropriée selon certains critères bien établis. La réalité est tout à fait différente. Dans de nombreux cas, l'accusation et la défense s'entendent en vue d'en venir à un plaidoyer et à une sentence que les deux parties pourront accepter. Cela constitue une économie de temps et d'argent car il est alors possible d'expédier un plus grand nombre d'affaires. Et cela fait l'affaire tant du poursuivant que du prévenu.

Mais est-ce souhaitable? Cela va-t-il à l'encontre des objectifs du droit pénal? La responsabilité devrait-elle être déterminée par la négociation plutôt que par la preuve? Est-il juste d'imposer au prévenu non pas la sentence qu'il mérite, mais celle qu'il accepte? D'autre part, la négociation de plaidoyer demeurera-t-elle? Dans l'état actuel des choses, la société peut-elle l'éviter? Avons-nous les moyens d'accepter la solution de rechange?

Les problèmes que pose la "communication de la preuve avant le procès" sont aussi fondamentaux. L'équité du procès dépend de l'aptitude du prévenu à se défendre pleinement contre l'accusation portée contre lui. Pour ce faire, il doit être informé en bonne et due forme de tous les éléments de preuve sur lesquels se fondera l'accusation. Jusqu'à quel point l'accusation devrait-elle être tenue de communiquer la preuve à la défense avant le procès? Jusqu'à quel point le fait-elle réellement? C'est là d'ailleurs une question de pratique que de droit, et à ce sujet, la section de recherche a effectué un sondage de la pratique des avocats de l'accusation et de la défense à travers le Canada, en vue de découvrir ce qui se produit réellement devant les tribunaux pénaux.

Les études sur la négociation de plaidoyer et la communication de la preuve avant le procès ont montré que le poursuivant a un large pouvoir discrétionnaire. Mais dans quelle mesure l'exercice de pareil pouvoir discrétionnaire est-il inévitable? Dans quelle mesure est-ce souhaitable? Préférerions-nous une application plus humaine et rigide du droit pénal, dans le genre des lois des Mèdes et des Perses, "lesquelles demeurent inchangées"? La justice a-t-elle un côté humain en plus d'un côté divin? Devrait-elle toujours être aveugle ou devrait-elle retirer son bandeau de temps en temps?

Ce problème du pouvoir discrétionnaire se rattache à un autre aspect de la procédure pénale: la complexité extraordinaire de la procédure. Par suite de la classification actuelle des infractions il existe un nombre élevé de tribunaux qui ont des compétences parallèles ou contradictoires. L'unification des tribunaux pénaux serait-elle préférable? Devrait-on distinguer infractions mineures et infractions graves? Quel rôle le jury devrait-il jouer?

Ce sont là des questions fondamentales qui se rapportent aux objectifs généraux du droit pénal, lesquels sont à leur tour mis en relief par des recherches plus précises. La section de recherche a maintenant terminé la majeure partie de son étude sur la négociation de plaidoyer, la communication de la preuve avant le procès et la procédure suivie lors du procès lorsqu'il s'agit d'une infraction mineure. Elle a également entrepris des travaux sur l'unification des tribunaux pénaux, les pouvoirs de la police lors des perquisitions et saisies, le recours au jury et la question de savoir dans quelle mesure le prévenu acquitté devrait être indemnisé de ses frais.

Dans quelles conditions l'erreur pourrait-elle être invoquée? Ces questions, qui se posent principalement à l'égard des lois ayant trait à la santé et au bien-être, aux affaires et au commerce, nous amènent à nous demander pourquoi la responsabilité devrait être fondée sur la faute, quel que soit le sens de ce terme. Celui qui a tué quelqu'un cause-t-il un préjudice moindre parce qu'il n'avait pas l'intention de le faire? La société doit-elle être protégée uniquement contre les homicides intentionnels? C'est précisément parce qu'elle soulève toutes ces questions fondamentales que la responsabilité stricte est un domaine si instructif et si important.

Le problème de l'aliénation mentale nous enseigne également énormément de choses. Pourquoi une personne ne serait-elle pas responsable des actes qu'elle accomplit alors qu'elle souffre d'aliénation mentale ? À quelles valeurs fondamentales cette règle s'attache-t-elle ? Pourquoi refuse-t-elle de juger une personne mentalement inapte à subir son procès ? Que faire de cette personne dans l'intervalle ? La libérer et la laisser commettre d'autres crimes ? L'interne-t-elle dans un asile ? Et ainsi enlever sa liberté à une personne peut-être innocente ? En cherchant une juste solution, la section de recherche a dû se demander quel était l'objectif final du procès pénal lui-même.

L'examen des axiomes fondamentaux du droit pénal et des sujets plus précis ci-dessous mentionnés nous montre que le droit pénal s'attache à la notion de choix personnel. L'individu a le choix : il peut respecter la loi et n'avoir aucun problème avec la justice, ou il peut enfreindre la loi et payer le prix. L'aliénation mentale et la contrainte, sujets que la section de recherche étudie également, montrent clairement l'importance du choix effectué totalement et librement. La responsabilité stricte est un exemple d'abandon temporaire de ce principe général et montre le problème qui en découle : l'incompatibilité. La question fondamentale est la suivante : la culpabilité devrait-elle être une question de choix? Ou en est-il du comportement criminel?

La section de recherche a maintenant terminé son étude des axiomes fondamentaux, ainsi que la première étape de ses travaux sur la responsabilité stricte, l'élévation mentale et la contrainte; elle a entrepris l'examen de l'agencement du Code ainsi que du problème particulier que pose la responsabilité des personnes morales.

L'infrarouge

En fin de compte, les principes généraux et les moyens de défense sont liés à des infractions précises. Le rôle joué par l'intention, l'insouciance et ainsi de suite peuvent uniquement être appréciés dans le contexte de crimes précis tels que l'homicide, par exemple. La portée du droit pénal doit être examinée en tenant compte d'infractions précises comme l'obscénité. C'est pourquoi l'étude de l'infraction a été confiée à la même section de recherche que celle des principes généraux : il s'agit de la section de recherche sur le droit pénal.

Mais par où commencer, dans l'étude des infractions? La section de recherche a choisi une infraction principale, pour chacune des catégories dans lesquelles les crimes sont traditionnellement rangés. Comme exemple de crimes où la violence entre en ligne de compte, ou d'infractions contre la personne, elle a choisi l'«homicide», qui est non seulement le plus grave et le plus tragique de la catégorie, mais également celui où se posent le plus toutes sortes de questions fondamentales ayant trait aux principes généraux. Dans le domaine de la malhonnêteté, ou des infractions contre les biens, elle a choisi le vol et la fraude, infractions qui constituent, entre autres choses, la clé d'une étude approfondie de la protection fournie par le droit pénal en ce qui concerne le système de crédit. Parmi les infractions contre l'Etat et l'ordre public, la section de recherche a choisi l'«outrage au tribunal, infraction qu'il importe d'éclaircir sans délai. Un groupe d'étude spécial a été établi à cette fin. Finalement, il y a les infractions d'ordre sexuel et moral, et à cet égard on peut se demander si la moralité doit tomber sous le coup de la loi. Cette question, récemment débattue par Lord Devlin et le professeur Hart, par suite des propositions formulées par le English Wolfenden Committee au sujet des infractions ayant trait à l'«homosexualité», et examinée encore plus récemment au Canada par la Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales, a également été étudiée par la section de recherche sur le droit pénal dans son étude sur l'«obscénité». Cette étude, ainsi qu'une étude sur les infractions d'ordre sexuel commanditée par la section de recherche, est intimement liée aux travaux effectués par cette dernière en ce qui concerne les axiomes fondamentaux ainsi qu'aux recherches entreprises par la Commission en vue de déterminer les objectifs du droit pénal.

L'obscénité et les infractions d'ordre sexuel nous amènent à nous demander quelle devrait être la portée du droit pénal; il en est de même pour les infractions imprécises, incomplètes, comme la tentative, l'incitation à commettre une infraction et le complot. En ce qui concerne l'obscénité, on peut se demander si le droit pénal devrait intervenir et régir certaines activités. La tentative soulève la question de savoir à quel moment l'intervention devrait avoir lieu. Si le droit pénal cherche à empêcher le meurtrier, par exemple, à quel moment devrait-il intervenir dans les activités du meurtrier éventuel? Au moment où celui-ci pointe le pistolet en direction de la victime? Dès qu'il achète l'arme meurtrière? Ou même avant, par exemple, lorsqu'il forme le projet de commettre le crime? Il faut assurer la meilleure protection possible tout en entravant le moins possible la liberté. En examinant la question, la section de recherche s'est arrêtée au complot, infraction particulièrement incomplète, et crime par excellence commis par les personnes morales.

Combinaison théorie et pratique, séparer le mythe de la réalité, consulter le public, tel est notre plan d'action. En quoi cela se résume-t-il en pratique? De quelle façon les diverses sections de recherche ont-elles procédé?

Jusqu'ici, nous nous sommes surtout attachés au droit pénal et aux règles de la preuve. La plupart des sections de recherche ont été établies en vue d'étudier les domaines suivants: (1) les principes généraux, (2) l'infraction, (3) la procédure pénale, (4) la peine et le traitement et (5) la preuve.

Toutefois, nous avons également établi des sections de recherche dans les domaines suivants: (6) le droit de la famille, (7) le droit administratif et (8) l'expropriation.

De plus, nous avons entrepris des recherches préliminaires sur (9) les aspects du droit commercial et (10) la mise à jour des statuts.

Principes généraux du droit pénal

Pour passer en revue le droit pénal, il faut commencer par étudier les principes généraux; en effet, ce sont eux qui soulèvent les questions les plus graves, les plus générales et les plus urgentes. Quel est le meilleur critère de responsabilité? L'intention? L'insouciance? L'erreur de droit? Ce ne sont pas là de pures questions de forme, puisqu'elles relèvent de la morale; d'autre part, elles ne visent pas une infraction particulière mais l'ensemble du droit pénal et se fondent sur des principes qui n'ont jamais été pleinement codifiés.

Il importe d'aborder ces questions non seulement du point de vue philosophique mais également du point de vue pratique. La section de recherche sur le droit pénal, qui s'intéresse tant aux principes généraux qu'à l'infraction, a étudié les axiomes fondamentaux du droit pénal actuel. L'examen du droit révèle un ensemble de prémisses implicites. Le droit pénal canadien vise à persuader et non à contraindre: il fait appel à la raison et cherche à faire du crime une "mauvaise affaire" pour le contrevenant. Il se fonde sur la moralité de l'individu et sur la responsabilité personnelle. Il cherche à réaliser une variété d'objectifs au moyen de sanctions. C'est uniquement en se fondant sur pareilles prémisses et en les comprenant bien que l'on peut examiner à fond les principes généraux du droit pénal.

A un niveau plus pratique mais encore très général, la section de recherche s'est attachée à l'agencement du Code criminel. De quelle façon formuler le chapitre sur les principes généraux? Devrait-il être divisé en deux parties: l'une portant sur les principes généraux de la responsabilité et l'autre sur les moyens de défense généraux? La première partie devrait-elle traiter de l'intention, de la connaissance, de l'insouciance et de la négligence, et la seconde de l'erreur, de la contrainte et ainsi de suite? Serait-ce à répéter deux fois la même chose? Car, à coup sûr, si la culpabilité dépend de la connaissance, l'erreur de fait va clairement à l'encontre de la culpabilité, puisqu'elle ne toute connaissance; il est alors inutile d'inclure l'erreur de fait comme moyen de défense distinct. D'autre part, si nous l'incluons, il n'y a pas lieu de prévoir que la culpabilité dépend de la connaissance. Par conséquent, peut-on soutenir à juste titre qu'il faut conserver les deux?

Mais alors, comment agencer la partie portant sur les moyens de défense? Devrait-on distinguer justification et excuse? Dans l'affirmative, où placer certains moyens de défense? Le fait que l'enfant de moins de sept ans ne saurait être juridiquement coupable d'une infraction, par exemple, ne constitue ni une excuse ni une justification.

Finalement, comment ce chapitre devrait-il s'insérer dans le reste du Code? Les moyens de défense et les règles ayant trait à la responsabilité devraient-ils être pleinement énoncés dans le chapitre initial? Trouvent-ils encore leur place dans les dispositions ayant trait aux infractions particulières?

Il est souvent préférable d'examiner ce genre de questions en s'attachant à des problèmes précis. La section de recherche a donc étudié simultanément certains domaines où se posent fondamentalement ces questions, entre autres, le domaine de la responsabilité stricte. Jusqu'à quel point devrait-on reconnaître la responsabilité sans faute?

partie II : études en cours

borer à la réforme du droit, se doit de répondre et de participer pleinement. Nous sommes en train d'étudier diverses façons d'aider et d'encourager le public, par l'intermédiaire d'associations de citoyens et d'autres organismes, à établir un dialogue continu en ce qui concerne toutes nos recommandations.

En effet, nous l'avons déjà dit, toute réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés. La Commission cherche à renseigner le public en le faisant réfléchir sur le droit, ses manques et les problèmes y afférents. Mais elle s'attend également à être informée *par* le public, qui, après tout, est la source même des valeurs et concepts sur lesquels nos lois sont fondées.

De fait, nous sommes heureux de constater que nos tentatives de consultation du public n'ont pas été entièrement vaines puisque ce dernier en est venu à considérer la Commission comme une sorte de forum en matière de droit. L'accueil réservé à nos documents préliminaires et aux conférences données dans tout le pays par le président, le vice-président et les autres commissaires apprécie ainsi que la correspondance parvenant quotidiennement à nos bureaux monte jusqu'à quel point les Canadiens apprécient l'occasion qui leur est donnée de méditer sur les lois qui les régissent. Tous n'ont pas souscrit à nos propositions mais la plupart ont accueilli avec plaisir la possibilité que leur état offre de s'arrêter aux problèmes inhérents au droit et de les discuter. Certains sont même allés jusqu'à considérer que l'échange de vues était instructif.

Mais ce genre d'échange de vues devrait commencer tôt, à l'école même, par exemple. C'est pourquoi la Commission est particulièrement anxieuse d'encourager et d'améliorer les cours de droit donnés dans les écoles. Elle a déjà entrepris des démarches préliminaires. La Commission encourage la préparation d'un cours où l'accent serait mis sur la jurisprudence en vue de permettre aux étudiants des écoles secondaires de se rendre compte des questions fondamentales. La Commission cherche le plus possible à rencontrer des étudiants soit à ses bureaux mêmes soit dans les écoles.

Telle est donc notre attitude envers la consultation du public. Nous la favorisons et allons même jusqu'à l'encourager par tous les moyens possibles. Nous aimerions uniquement signaler que le public doit faire des efforts de son côté.

Bien sûr, nous savons que le public a de nombreux intérêts, de nombreuses préoccupations et de nombreuses obligations et que pour la personne moyenne, le droit ne semble peut-être pas toujours une question qui la concerne directement. Une modification de la loi peut bien sembler moins importante qu'une modification des taux d'impôts. Et pourtant, le particulier est soumis aux lois canadiennes. Ce sont elles qui le régissent en tout temps. La société que nous avons dépend de ces lois et s'il est vrai que les gens ont le gouvernement qu'ils méritent, il est également vrai qu'ils ont les lois qu'ils méritent.

Il incombe donc au citoyen moyen de voir à ce qu'il mérite de bonnes lois et à ce qu'il obtienne de bonnes lois. Pour ce faire, il doit s'intéresser activement au droit et y laisser sa marque. Au Canada, il a maintenant la possibilité de le faire: il peut étudier attentivement les recommandations de la Commission fédérale de réforme du droit, faire ses commentaires et formuler ses critiques. Il a l'occasion de dialoguer. C'est à lui d'en profiter. N'est-ce pas la meilleure façon d'essayer d'avoir de bonnes lois et, du même coup, d'éliminer celles qui sont tyranniques?

La Commission veut également consulter le public. De fait, sa loi constitutive l'encourage à "recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées ou transmises par un organisme ou une personne". Compte non tenu de ce mandat, il est essentiel de connaître l'opinion du public canadien, car, comme nous l'avons dit dans notre programme de recherches: "dans une société démocratique, la loi s'appuie sur la volonté d'une large majorité pour effectuer un aménagement harmonieux des rapports sociaux" et de plus, "nous croyons que la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés.

Nos efforts initiaux sont décrits dans le premier rapport annuel. Ils ont confirmé notre hypothèse: on s'attendait à ce que nous examinions d'abord le droit pénal. Toutefois, ils ont également démontré qu'il fallait accorder au droit de la famille plus d'importance que nous ne l'avions d'abord pensé. Nous en avons tenu compte dans la mise au point de notre programme.

Au cours de nos travaux, nous avons également cherché à dialoguer avec le public.

Notre méthode générale, de laquelle nous nous éloignerons peut-être éventuellement, est la suivante: dès qu'une section de recherche a terminé ses travaux sur un sujet donné, nous publions ses conclusions dans un document préliminaire. Ce document est distribué, aux fins de commentaires, à des organismes et à des particuliers. En même temps, nous voyons à porter le document à la connaissance du public dans les journaux, à la télévision et à la radio. A la suite des commentaires et critiques formulés, la Commission rédige un document de travail dans lequel sont exposés ses propres recommandations préliminaires. Ce document de travail fait l'objet d'une publicité encore plus importante. Finalement, compte tenu de l'accueil réservé à ce document, la Commission présente un rapport final au Parlement, en y incluant, le cas échéant, un projet de loi.

Citons comme exemple nos travaux en matière d'obscénité. La section de recherche sur le droit pénal a rédigé un document préliminaire dans lequel elle expose le problème, passe en revue les données empiriques, analyse l'aspect philosophique et énonce ses arguments et recommandations.

Les recommandations sont les suivantes: (1) la question de l'obscénité ne devrait plus relever du droit pénal; la vente ou la présentation d'ouvrages ou d'images obscènes ne devrait plus constituer une infraction; (2) l'étalage public de pareils ouvrages ou images devrait demeurer une infraction; et (3) la vente aux enfants devrait encore être une infraction.

La première recommandation est fondée sur deux prémises; d'abord, il n'est pas établi que pareille présentation fait du mal; partant, la liberté d'expression doit avoir priorité. La seconde recommandation est fondée sur le principe que, même si aucun mal n'est causé, les particuliers ne devraient pas être exposés de force à des éléments offensants qu'ils ne veulent peut-être pas voir, particulièrement, s'il est possible pour ceux qui le veulent de se rendre à des endroits où ces éléments peuvent légalement être présentés. La troisième recommandation est fondée sur le principe que, sous réserve de toute considération primordiale à l'égard du public et de la sécurité des enfants, les parents ont le droit de décider comment ils doivent élever leurs enfants. Même s'il est impossible d'établir que la présentation prématurée d'éléments obscènes fait réellement du mal, de nombreux parents peuvent bien le craindre. Peut-on dire que c'est un conte de bonne femme?

Ces recommandations, ainsi que les arguments à l'appui de celles-ci, ont été diffusés. Les membres de la section de recherche sur le droit pénal ont été interviewés à la télévision et ont participé à des programmes de radio en vue d'expliquer et de défendre leurs recommandations. D'autre part, des discussions ont eu lieu avec des associations et d'autres organismes.

prise.

Toutefois, les résultats ont été quelque peu décevants, même si de nombreuses critiques ont été formulées. Pourtant, de solides arguments ont été avancés et la Commission les a bien appréciés. En effet, c'est seulement en nous fondant sur pareilles critiques que nous pouvons juger de l'effet de la diffusion et préciser les recommandations finales que nous présenterons éventuellement au Parlement.

Et pourtant, nous sommes déçus parce que nous n'avons pas suscité autant d'intérêt et de discussions que nous l'avions espéré. Nous sommes dans une certaine mesure responsables de cet état de choses; en effet, nous constatons que nous avons beaucoup à apprendre dans le domaine de la consultation du public, mais il se peut également que le public doive assumer une part de responsabilité. Nous voulons engager un dialogue avec le public, mais pour ce faire, il faut deux participants. De toute évidence, la Commission doit faire le premier pas, mais le public, s'il désire colla-

qu'avec les fonctionnaires du ministère de la Justice.

Notre enquête a révélé d'une part, qu'en pratique, en l'absence de faute du contrevenant, il y a rarement poursuite et d'autre part que dans ces domaines, le mécanisme pénal ordinaire n'est pas nécessairement le plus efficace.

Mais, aussi longtemps que nous nous fonderons sur le droit pénal, nous devons nous demander si le concept de la responsabilité stricte assure davantage le maintien des normes que ne le ferait le concept de la négligence. Le concept de la responsabilité stricte constitue une meilleure garantie de condamnation. Le concept de la négligence est de nature à amener un examen judiciaire plus approfondi des pratiques commerciales du contrevenant. Quel est le facteur de dissuasion le plus important? C'est la question que nous tentons de résoudre.

Mais même sans effectuer des enquêtes empiriques comme celles que nous venons de mentionner, la Commission est consciente du besoin de découvrir les faits tels qu'ils se produisent réellement. Elle peut souvent le faire en consultant les experts en la matière. Par exemple, dans ses travaux sur l'aliénation mentale, la section de recherche sur le droit pénal a engagé un dialogue continu avec l'Association des psychiatres du Canada et Santé mentale/Canada. Dans ses travaux sur l'outrage au tribunal, elle a entamé des discussions avec certains membres du Barreau et de la magistrature. Dans ses travaux sur l'expropriation, elle a eu de longues conversations avec de savants avocats, juges et fonctionnaires. En droit administratif, la consultation de tant de ceux qui établissent les règlements que de ceux auxquels ceux-ci s'appliquent nous a amenés à faire des conclusions importantes.

Toutefois, la Commission aimerait signaler que les recherches empiriques ne doivent pas nécessairement avoir une portée étendue. Contrairement à une commission *ad hoc* (par exemple, la Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales) établie en vue d'étudier un problème précis et ayant donc la possibilité de consacrer tous ses efforts à ce problème, nous formons une commission permanente chargée d'examiner tous les aspects du droit. Nous avons donc eu tendance à effectuer des recherches plus restreintes (mais cependant assez importantes); en effet, nous estimons que pareils travaux ont également une certaine valeur, d'autre part, il faut se rappeler que nos recherches doivent avoir des effets pratiques dans un avenir rapproché.

Disons également que les recherches empiriques ne sont pas toujours nécessaires. Il ne sert à rien de se pencher deux fois sur le même problème. Prenons le cas de l'obscénité.

Avant de faire nos recommandations en la matière, nous avons dû nous demander combien de mal, le cas échéant, font les livres et images obscènes, et ainsi de suite. Il était possible d'entreprendre énormément de recherches empiriques à ce sujet mais la United States Commission on Obscenity and Pornography s'en était déjà chargée, à un coût de \$2,000,000.

À nos yeux, le mal causé, s'il en est, est le même pour toute l'humanité; il ne s'agit donc pas d'entreprendre une étude de la question, limitée à un pays ou à un autre. Ainsi, dans la mesure où le problème de l'obscénité constitue une question de fait, nous avons cru bon de nous fonder sur les recherches américaines effectuées en la matière.

Dans la mesure où c'est une question d'appréciation de valeurs, il serait important d'établir quelles sont les valeurs qu'encouragent les Canadiens et quelle est leur opinion en la matière: les sondages sont alors fort utiles. Malheureusement, ils coûtent cher. La Commission étudie donc diverses solutions possibles; elle est d'autre part entrée en communication avec certaines universités ainsi qu'avec Statistique Canada.

Telle est notre attitude envers les recherches empiriques. Nous sommes convaincus qu'elles sont en général nécessaires. En certains cas, lorsqu'elles sont nécessaires, nous les entreprenons; lorsqu'elles ne le sont pas, nous préférons ne pas dépenser des ressources restreintes sur ce qui ne constitue qu'une duplication de travaux déjà effectués.

Le fait que les juristes sont de plus en plus conscients des méthodes et procédés des sciences sociales, qu'ils maintiennent avec de plus en plus de facilité, ainsi que l'aide et la collaboration apportées par nos collègues spécialistes des sciences sociales facilitent notre tâche.

Toutefois, nous avons toujours besoin de renseignements en ce qui concerne le droit, le système juridique et l'application de la loi dans son ensemble. Nombreuses sont les conclusions de nos recherches qui peuvent uniquement être tirées à la suite d'études *ad hoc*. En effet, jusqu'à maintenant, personne n'avait pensé à obtenir les renseignements nécessaires et à les enregistrer sous une forme utile. Toutefois, à l'heure actuelle, nous arrivons à une époque où, de plus en plus, des renseignements précis et exacts au sujet du fonctionnement et de l'application de la loi sont essentiels, si nous voulons que le système juridique fonctionne comme la société le désire. Par conséquent, la Commission étudie actuellement comment elle pourrait s'assurer l'obtention de pareils renseignements et ce, sur une base continue. Ceux-ci nous permettront de définir les besoins et serviront d'autre part à apprécier les résultats des réformes.

Ce projet a pour but de définir les situations susceptibles d'entraîner des sanctions pénales, d'apprecier l'efficacité des méthodes actuelles de prévention et de contrôle des crimes et de mettre au point d'autres méthodes. En collaboration avec la police du Toronto Métropolitain et d'autres organismes particuliers, on a soutiré certains prévenus au mécanisme habituel de justice pénale pour tenter plutôt une réconciliation. Pour ce faire, il faut que toutes les parties soient consentantes: le prévenu, la victime et la justice. Bien sûr, il importe au plus haut point de tenir compte des questions de liberté civile et droits du prévenu; d'autre part, pareil procédé ne s'applique pas à tous les cas. Il va s'en dire qu'avant sa mise en oeuvre, le projet a fait l'objet d'échanges de vues avec le ministère fédéral de la Justice, le ministère de la Justice de l'Ontario, la Commission de police de Toronto et la police du Toronto Métropolitain.

Les résultats initiaux confirment la valeur de l'expérience. Actuellement, il est possible de conclure que lorsque la victime et l'accusé sont en relations continues (par exemple, dans le contexte de la famille ou du milieu), la réconciliation l'emporte à tout point de vue sur le mécanisme pénal ordinaire. Elle épouse les intérêts de la victime; le prévenu en mesure de comprendre le mal dont la victime a souffert; grâce à la souplesse de cette méthode, il est plus facile de tenir compte des points peu précis; en effet, dans un procès pénal ordinaire, on a tendance à ne voir qu'un côté de la médaille, et à donner entièrement raison à une partie plutôt qu'à l'autre. Finalement, c'est à l'avantage des parties et de la société, le délinquant et la victime renouent des relations plus solides. On met davantage l'accent sur la formation.

Toutefois, l'expérience joue un rôle restreint. En général, nous avons dû nous fonder sur d'autres méthodes empiriques. La plus utile est le recours au questionnaire; par exemple, elle fut employée dans le projet sur l'expropriation en vue d'avoir l'opinion des fonctionnaires, compagnies et autres intéressés au sujet de la mise en application de la loi. Les questionnaires ont également été utilisés dans les travaux de la section de recherche sur la procédure pénale, en matière de communication de la preuve avant le procès. Jusqu'à quel point l'accusation est-elle disposée à divulguer à la défense les faits précis qui fondent l'inculpation? Seule une enquête auprès des poursuivants et des avocats de la défense pouvait nous donner la réponse. La section de recherche a donc fait parvenir des questionnaires aux avocats des diverses régions du pays. Ce travail est encore en cours, mais un fait ressort néanmoins: il n'existe aucune pratique uniforme au Canada; la pratique d'une région peut être complètement différente de celle d'une autre et au sein même d'une région, les poursuivants ne sont pas tous d'accord.

Toutefois, une somme énorme de travail empirique peut être effectuée simplement en examinant les données déjà consignées dans les dossiers, archives, statistiques et autres documents. La discussion et la consultation des experts en la matière peuvent également être d'un grand apport. Citons, par exemple, les travaux de la section de recherche sur le droit pénal en matière de responsabilité stricte.

En ce domaine, le problème est le suivant: il existe un nombre important d'infractions à l'égard desquelles une personne peut être trouvée coupable sans qu'elle ait commis de faute. Le contrevenant ne peut pas invoquer comme moyen de défense qu'il a commis une erreur involontaire et inévitable. Certains soutiennent que c'est là une situation injuste. D'autres rétorquent que le concept de la responsabilité stricte est essentiel dans les domaines où il s'applique, dans les textes législatifs régissant les détaillants et fabricants, lesquels visent à assurer des normes élevées de sécurité, d'hygiène et ainsi de suite: à défaut de ce concept, aucun verdict de culpabilité ne serait rendu.

Aux fins des recherches, toutefois, un problème se pose: les renseignements dont nous disposons sont peu nombreux. Combien d'infractions de responsabilité stricte y a-t-il réellement? Les responsables de l'application de la loi poursuivent-ils de fait les personnes qui n'ont commis aucune faute? Le concept de la responsabilité stricte assure-t-il le meilleur contrôle possible, en ce qui concerne les détaillants et les fabricants?

Pour répondre à ces questions, nous avons entrepris trois études différentes. Nous avons examiné l'importance réelle du problème. Combien d'infractions de ce genre existe-t-il en droit, dans les lois, dans les règlements et ailleurs? Nous avons minutieusement examiné les lois et règlements, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. En ce domaine, comme dans d'autres domaines, notre tâche a été grandement facilitée et accélérée par l'usage de l'ordinateur QJIC/LAW, dont le programme porte sur la législation fédérale; nous sommes très reconnaissants pour l'aide et la collaboration que ce service nous a fournies. Nos recherches ont révélé que dans une province donnée, le nombre d'infractions de responsabilité stricte (dans les textes législatifs fédéraux et provinciaux, mais compte non tenu des règlements municipaux) est de près de 40,000.

Un examen des statistiques annuelles nous a montré que chaque année, au Canada, il pourrait y avoir 1,400,000 poursuites découlant d'infractions de responsabilité stricte.

En second lieu, nous avons examiné la pratique en ce qui concerne les poursuites découlant de pareilles infractions. Avec l'aide et la collaboration du ministère de la Consommation et des Corporations, nous avons étudié la mise en application des dispositions législatives en matière de publicité trompeuse, d'aliments et drogues et de poids et mesures. Nous avons longuement consulté les dossiers et documents du ministère, rencontré les fonctionnaires responsables de la décision de poursuivre et discuté à fond de la question tant avec les administrateurs concernés

Toutefois, les réunions ont surtout démontré l'existence d'un problème fondamental de valeurs. En effet, le droit pénal est *par excellence* la branche du droit qui met en relief certaines valeurs sociales, l'intégrité physique, la sécurité de la propriété et l'honnêteté. Le droit pénal constitue en quelque sorte une description de la société dans laquelle nous vivons.

Mais la décrit-il bien? La société est-elle réellement ainsi? Et est-ce bien cette société à laquelle nous aspirons? Dans la négative, quelles valeurs le droit pénal devrait-il promouvoir?

Le problème apparaît dans le mandat même de la Commission. L'article 11 de la loi énonce entre autres comme objectif: l'établissement "de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne". Mais qui doit réellement décider des méthodes à établir?

La Commission doit-elle décider de cette question et dicter les valeurs que le droit pénal devrait encourager? De quelle autorité un organisme restreint, non élu, composé principalement d'avocats, peut-il imposer son propre système de valeurs au reste de la société?

Devrons-nous alors rechercher les valeurs de la société en général? Faut-il faire des sondages d'opinion publique? Aucune de ces deux solutions ne semble juste.

La Commission a essayé une troisième méthode. D'abord, elle tente de découvrir, par l'examen même du droit pénal, les valeurs qui y sont promues. Pour ce faire, elle doit considérer tous les aspects du droit: sa mise en application, les personnes soumises à ses dispositions et la façon dont ces personnes sont traitées. Seule pareille vue générale mettra en relief les valeurs implicites du droit pénal.

Deuxièmement, il faut se demander si ce sont bien là les valeurs auxquelles aspirent les Canadiens. Le processus pénal tient-il suffisamment compte des victimes de crimes? Aide-t-il suffisamment la victime, le contrevenant et la société même à découvrir et à comprendre le problème social dont l'infraction peut être le symptôme?

Troisièmement, la Commission se demande si ces valeurs sont bien celles qui *devraient* être promues. Ont-elles un fondement logique? Est-il possible de démontrer qu'elles sont nécessaires ou souhaitables dans toute société, ou du moins dans le genre de société qu'aimeraient les Canadiens? Est-il possible d'établir par exemple, comme Mill a tenté de le faire, que la liberté doit prévaloir? Ou est-il possible de démontrer que dans l'intérêt commun la liberté doit parfois être mise de côté?

Les valeurs que la Commission recherche ne sont pas simplement les valeurs qui lui tiennent à coeur, ni celles qu'appuient en majorité les Canadiens. Ce sont des valeurs qui, compte tenu de l'opinion générale actuelle, sont défendables. La Commission ne veut pas se contenter de recommander un système de valeurs; elle veut également démontrer, au moyen de solides arguments, que ce sont là les meilleures valeurs.

Tel est notre plan d'action: combiner pratique et théorie, tenter de passer du général au particulier et vice-versa, s'efforcer de distinguer le mythe de la réalité, et ce, grâce aux recherches empiriques, et engager un dialogue continu avec le public.

Methodologie

Nous avons déjà parlé du premier des trois aspects de notre plan d'action: tenter de passer du général au particulier. Nous parlerons maintenant des deux autres: les recherches empiriques et la consultation du public.

Recherches empiriques

En notre qualité de Commission, nous devons encourager les recherches empiriques. Notre première tâche consiste à constater comment la loi est appliquée, la loi qui régit réellement les Canadiens. Pour ce faire, il ne suffit pas de se fonder sur la sagesse conventionnelle, sur les convictions populaires et sur les présomptions habituelles. L'expérience, les questionnaires, les enquêtes et tous les autres outils de travail de l'expert en sciences sociales doivent servir.

Certains de ces moyens sont bien sûr difficiles à employer. L'expérience, par exemple, joue un rôle restreint dans le système juridique, et ce, pour diverses raisons. Toutefois, elle y trouve occasionnellement place. Entre autres mentionnons le projet d'East York, Toronto.

du point de vue théorique.

Mais avons-nous le temps? Cela nous amènerait à traiter de questions complexes et presque insolubles d'ordre moral et philosophique. La tâche serait interminable, et nous pourrions fort bien ne jamais avoir le temps d'étudier les lois elles-mêmes.

Tel fut notre dilemme. Nous ne pouvions complètement omettre la théorie, mais d'autre part, nous ne pouvions ajourner à une date trop lointaine l'examen des lois. Par quoi devons-nous commencer: la théorie ou les lois?

Nous avons décidé d'attaquer les deux de front, notre programme devant éventuellement être révisé selon la théorie. Dans l'intervalle, la théorie nous montrerait la voie dans nos recherches pratiques, et celles-ci nous aideraient à préciser celle-là puisque nous serions en mesure de constater les problèmes qui se posent dans la vie de tous les jours. La théorie et la pratique pouvaient aller de pair, chacune montrant certains aspects de l'autre.

Il s'est avéré que c'était là une méthode valable. Nous avons entrepris sans délai l'examen de lois précises, tout en nous lançant dans des recherches théoriques. Mais, il nous fallait choisir les domaines de recherche; il en est fait mention dans notre premier rapport annuel. Pour les raisons qui y sont énoncées, nous avons décidé de consacrer la plupart de nos efforts au droit pénal et à la preuve. Toutefois, nous avons également entrepris des travaux en matière de droit de la famille, étant donné que le public avait manifesté un intérêt en ce domaine, ainsi qu'en matière d'expropriation, parce qu'il était de toute évidence nécessaire d'éclaircir cette question. Nous examinons déjà d'une façon préliminaire la nécessité d'une réforme du droit administratif; nous avons d'autre part entrepris des travaux préliminaires semblables en matière de paiement. Nos travaux en ces domaines seront exposés plus en détail dans la partie II du présent rapport.

Dialectique

Mais nous étions en même temps à la recherche d'une théorie fondamentale, et puisque nous nous intéressons principalement au droit pénal, nous nous sommes demandés quels étaient ses objectifs. Nous avons décidé d'examiner la question sur une base continue. Il fallait trouver une solution aux problèmes suivants: l'établissement des genres de comportement interdits par la loi; la détermination des buts de la punition; l'élaboration de solutions de rechange; l'appréciation de l'efficacité du système accusatoire. Ces problèmes revenaient constamment dans les travaux d'ordre pratique.

Toutefois, pour résoudre ces problèmes, il nous fallait quelque cadre d'analyse particulier, non fondé sur un projet précis. Au cours de la seconde année, nous avons donc créé un comité "sur les objectifs" chargé d'examiner le droit pénal dans ses aspects les plus généraux. Initialement restreint et composé uniquement des commissaires et des directeurs de section de recherche, il a pris de l'importance: à l'heure actuelle, les attachés de recherche y participent également. Le comité se réunit une fois par mois, sous la direction du vice-président.

Les réunions ont confirmé qu'il était sage de combiner théorie et pratique. Nous sommes arrivés à la conclusion que les questions générales et les questions particulières formaient un tout inséparable qu'il importe d'analyser conjointement. Une méthode dialectique était d'importance primordiale.

Le comité a pleinement encouragé cette méthode: soit, l'alternance de discussions de questions générales et de discussions de questions particulières. Les commissaires étaient chargés des questions générales; quant aux directeurs de section de recherche, ils exposaient les problèmes particuliers se dégageant des travaux de recherche de leur section.

Les réunions ont également montré qu'il était nécessaire d'étudier les divergences entre le mythe et la réalité en droit pénal. On croit généralement que le droit pénal vise principalement les crimes graves, et pourtant, la grande majorité des poursuites découle de la perpétration d'infractions mineures. On croit généralement que les crimes sont des actes accomplis par des étrangers contre des étrangers, et pourtant, le crime typique de violence prend place au sein même d'une famille ou dans un contexte semblable. On croit généralement que les tribunaux pénaux cherchent principalement à établir la culpabilité ou l'innocence, et pourtant, la plupart de prévenus présentent des plaidoyers de culpabilité.

Un examen empirique est donc nécessaire. Nous devons découvrir les faits tels qu'ils se produisent, et non pas tels que nous croyons qu'ils se produisent. Il ne suffit pas de consulter les ouvrages, les lois et les arrêts. Il faut regarder ce qui se passe devant les tribunaux, aux postes de police, dans les prisons et dans les rues. Il faut également considérer la façon dont les représentants de l'ordre public, à tous les niveaux, mettent la loi en application. C'est pourquoi nous sommes arrêtés aux recherches empiriques, non seulement dans nos travaux sur le droit pénal et la preuve, mais également dans nos études sur l'expropriation et le droit administratif.

Il y a cent ans, Ernest Renan exprimait l'avis d'un bon nombre de ses contemporains lorsqu'il écrivait: "La loi" valait mieux sans doute que la volonté du "grand roi", mais elle n'était pas moins tyrannique, en ce sens qu'elle se mêlait d'une foule de choses qui, selon nos idées, ne regardent que l'individu." Mais quelles sont ces choses qui regardent l'individu? Entre l'individu et la société, l'harmonie est-elle possible? Sans doute un équilibre des lois favorisant l'épanouissement de l'individu et de celles garantissant la sécurité de la communauté est-il souhaitable. Mais comment identifier les lois tyranniques et de quelle façon en disposer?

Pour certains, c'est fort simple. D'emblée, ils font sienne la solution de Voltaire qui, un siècle avant Renan, disait: "Voulez-vous avoir de bonnes lois, brûlez les vôtres et faites-en de nouvelles." Selon lui il fallait qu'il en soit ainsi, parce que les lois "ont été" établies par l'intérêt du législateur, par le besoin du moment, par l'ignorance, par la superstition," et parce qu'il n'était pas possible d'en faire la révision en profondeur. Heureusement pour nous, le Canada du 20^{ème} siècle n'est pas la France du 18^{ème}. Nous aussi avons de mauvaises lois, mais il n'est pas nécessaire que nous les brûlions ou les détruisions. Contrairement à la France de Voltaire, le Canada s'est doté d'une commission de réforme du droit avec mission "d'étudier et de revoir, d'une façon continue et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, les moderniser et les réformer." Ce mandat consiste précisément à faire en sorte que nos lois ne soient pas de mauvaises lois.

Mais quand une loi est-elle mauvaise? Quelles critères devrions-nous adopter, quel genre d'étude devrions-nous faire et quelles lois devrions-nous d'abord examiner? Ce sont là les questions qui se sont posées au cours de la première année. Nous y avons répondu dans notre premier programme de recherches et dans notre premier rapport annuel. Nous expliquons les recherches projetées, nos méthodes de travail et notre plan d'action en général.

Au cours de la seconde année, des progrès ont été réalisés sur les trois plans. Les recherches se sont poursuivies, les méthodes se sont améliorées et le plan d'action s'est précisé.

Le plan d'action

C'était là réellement notre premier problème. Nous devons non seulement décider par quelle loi il fallait commencer, quelle méthode il fallait employer et de quelle façon il fallait en général procéder, mais également décider bien de temps il faudrait consacrer à l'établissement de notre programme et de nos méthodes de travail. Deux solutions se présentaient à nous: nous pouvions entreprendre sans délai l'étude de lois précises ou fixer d'abord les principes et critères nous permettant d'apprécier les lois: d'une part, la pratique et d'autre part, la théorie, avec des avantages de chaque côté.

La première solution nous plaisait pour deux raisons: d'abord, notre tâche est d'ordre pratique: nous devons faire des réformes et non pas simplement des conjectures. Les réalités de tous les jours n'ont rien à faire avec les abstractions pures et simples. Ainsi, comment pouvons-nous discuter des objectifs du droit pénal sans nous pencher sur des problèmes comme celui de l'obscénité, de l'aptitude à plaider ou de l'outrage au tribunal? Il était essentiel d'aborder ces questions d'un point de vue pratique.

Mais cela conviendrait-il à nos fins? Comment pouvons-nous savoir si une loi doit être améliorée sans d'abord établir des critères d'appréciation? Comment pouvons-nous savoir, par exemple, si les dispositions législatives en matière d'obscénité, d'aptitude à plaider ou d'outrage au tribunal doivent être révisées sans éclaircir d'abord les objectifs généraux du droit pénal? Notre examen doit être *systématique*, et pour ce faire, il faut nous appuyer sur des principes fondamentaux. Autrement, nos efforts seront pour ainsi dire inutiles: nous renouvellerons un peu une loi tombée en désuétude et nous mettrons un peu d'ordre dans une autre. Il est clair qu'il faut aussi aborder la question

partie I dilemme

Le second rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada, présenté conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, vise la période du 1er juin 1972 au 31 mai 1973.

Actuellement, la Commission est composée des membres suivants:

Président	— l'honorable E. Patrick Hartt, juge de la Cour suprême de l'Ontario
Vice-président	— l'honorable Antonio Lamer, juge de la Cour supérieure du Québec
Membres à plein temps	— William F. Ryan, c.r., professeur de droit de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick
	— Dr. J.W. Mohr, professeur à Osgoode Hall et à la faculté de sociologie de l'Université York (occupant le poste laissé vacant par M. Martin L. Friedland depuis le 1er janvier 1973)
Membres à temps partiel	— Me Claire Barrette-Joncas, c.r., membre du Barreau de la province de Québec
	— Me John D. McAlpine, membre du Barreau de la province de la Colombie-Britannique

Le personnel de la Commission est composé de M. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., secrétaire, de M. le juge René J. Martin, adjoint spécial et coordinateur et du colonel (à la retraite) H.G. Oliver, LL.B., membre du Barreau de la Colombie-Britannique, directeur des opérations. La Commission se compose également du personnel de recherche formé, cette année, de vingt-trois experts. La liste des membres du personnel de recherche figure dans la Partie III du présent rapport.

avant.
propos

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
Partie I – LE DILEMME	7
Le plan d'action	7
Dialectique	8
Quelles valeurs?	9
Méthodologie	9
Recherches empiriques	9
Consultation du public	12
Partie II – ETUDES EN COURS	17
Principes généraux du droit pénal	17
L'infraction	18
Procédure pénale	19
Les peines	20
La preuve	20
Enquêtes sur le terrain	21
Dialogue continu	22
Le droit de la famille	23
Le droit administratif	24
Expropriation	24
Droit commercial	24
Mise à jour des statuts	25
Partie III – LES ETUDES ET LEURS AUTEURS	29
Personnel de recherche	29
Etudes maison	30
Experts-conseils	32
Etudes commanditées	33
LES PUBLICATIONS	38



août 1973

L'honorable Otto E. Lang,
Ministre de la Justice,
Ottawa, Canada.

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, j'ai l'honneur de vous présenter le deuxième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada pour la période du 1^{er} juin 1972 au 31 mai 1973.

Veillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

A handwritten signature in dark ink, reading "E. Patrick Hartt".

E. Patrick Hartt

Information Canada
Ottawa, 1973
No de cat.: J31-1973





mais elle
n'était
pas moins
véritable

mais elle
n'était
pas moins
vraiment

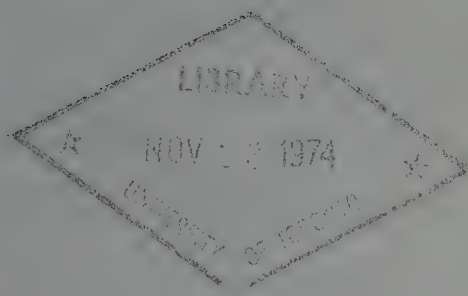


Deuxième
rapport
annuel
1972-73

Commission de réforme du droit
du Canada



J 80
A56



A TRUE REFLECTION
A TRUE REFLECTION

CA 5-11
- A56

A TRUE REFLECTION
A TRUE REFLECTION

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD

PART I – A TRUE REFLECTION 3

The Family Court 4

Strict Liability 5

Sentencing 6

Discovery 6

A Broad Perspective 7

PART II – THE PROJECTS AT WORK 11

General Principles of Criminal Law and Prohibited and Regulated Conduct 11

Criminal Procedure 11

Sentencing 12

Evidence 12

Family Law 12

Administrative Law 12

Expropriation 13

Aspects of Commercial Law 13

Ongoing Modernization of Statutes 13

PART III – PEOPLE AND STUDIES 15

Research personnel 15

In-house studies 15

Outside studies 16

PART IV – PUBLICATIONS

FOREWORD

This, the third annual report of the Law Reform Commission of Canada, submitted in accordance with section 17 of the Law Reform Commission Act, covers the period from June 1st, 1973 to May 31st, 1974.

The present members of the Commission are:

- Chairman — The Honourable E. Patrick Hartt,
Justice of the Supreme Court of
Ontario
- Vice-Chairman — the Honourable Antonio Lamer,
Justice of the Superior Court of
Québec
- Ful-time members — Dr. J. W. Mohr, Professor at
Osgoode Hall Law School and
the Department of Sociology,
York University
— Dr. Gérard V. La Forest, Q.C.,
(replaced William F. Ryan, Q.C.,
appointed Justice of the Federal
Court of Canada)
- Part-time members — Mme Claire Barrette-Joncas,
Q.C., member of the Bar of the
Province of Québec.
— John D. McAlpine, member of
the Bar of the Province of British
Columbia.

The staff of the Commission consists of Mr. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., Secretary, Judge René J. Marin, Special Assistant and Coordinator, Colonel (Ret'd) H. G. Oliver, LL.B., member of the Bar of British Columbia, Director of Operations, and research personnel totalling, during the year under review, thirty-two. A list of names of research staff appears in PART III of this report.

A TRUE REFLECTION

Reforming laws means more than changing them; it means improving them. The two don't always go together. Cromwell's Parliament once passed an Act outlawing Christmas — a change admittedly but was it an improvement? Was the new law a true reflection of the social need?

But how ensure that new laws truly reflect the social need? The Greeks had a way. In ancient Locris, history relates, a young man challenging the justifiability of a particular law was made to appear before the people and present his argument with a halter round his neck. If he convinced his audience, they'd set him free and change the law; if not, they'd hang him. A Locrian law reformer had to stick his neck out — literally! Alteration of law for alteration's sake was not enough: new laws must truly reflect society's needs and constitute some genuine progress.

But how can we be sure of making real progress? "What we commonly call progress" said Havelock Ellis, "is often only the exchange of one nuisance for another". How true this is, for instance, of the problem of waste disposal. Formerly our cities and our factories polluted primarily their own backyards: today they threaten the whole environment. One problem simply has replaced another.

We see the same with law reform. Take for example the problem of vagrancy. Till recently, begging or wandering around without apparent means of support was an offence against the Criminal Code. But is it really a crime? Not really, many people thought; and so, in 1972 the law was changed and that particular provision was repealed. There still remained, however, the problem of what to do with beggars or unkempt and disorderly people in public places. So the police, who had

to solve this problem, took to charging vagrants with violation of a local law: they charged them with being "waifs". The alteration of the law brought no real progress, for the real problem still remained unsolved.

Progress means solving real problems, and people always find this difficult. "It isn't that they can't see the solution", said G. K. Chesterton; "it is that they can't see the problem". The problem with vagrants wasn't the criminal law; it was their presence in the streets — the problem which in fact accounted for the law. Merely altering the law was failing to appreciate the real situation.

But how make certain you appreciate the real situation? Perhaps by being like Robert Benchley's imaginary bird, the killeyloo. This marvellous creature, whenever it took off on a new flight, always flew backwards first because it couldn't tell where it was going until it had seen where it had been. Before knowing where to go we must be quite clear where we stand; before knowing what alterations to make to our law, we need to understand all aspects of the legal situation — not only what the law prescribes but also what its purpose is, how it operates, which is the best way of altering it, and, last but not least, how far alteration will make any difference. This raises questions about the very nature of law reform itself, on which we have begun a fundamental jurisprudential investigation.

The usual point of departure for law reformers has been the letter of the law. Sometimes indeed the actual wording of the law can be the major problem. Laws suffering from what Bentham termed "overbulkiness", from ambiguity or from sheer obscurity impose too great a strain on courts and lawyers, but worse still, fail to provide satisfactory rules and guidelines for society.

Often, however, the letter of the law isn't the main problem. The rules themselves, not just their wording, may need to change. Official practice — the operation of the rules — may need to alter. The values which those rules enshrine may be untenable or no longer be the values of the society those rules serve. Or again, the rules themselves may be misunderstood. One well-known story tells how a young man, charged with indecent assault on a female, claimed in defence the girl's consent. The judge pointed out that the girl was under fourteen and explained that some time back the law had been amended so that consent was no defence unless the girl was over fourteen. Asked, on conviction, if he had anything else to say, the young man said he would like the court to send an urgent telegram to his mates back in the bush telling them about the amendment, since they were still working under the old law.

Law reform then must look beyond the letter of the law. It must find out how the law is understood by those applying it and those to whom it is applied. It must discover, how the law really operates — what judges, lawyers, officials and ordinary citizens actually do. It must consider how the law is thought of and accepted by the society it serves. It must examine how far the law and social attitudes to it are justified.

This means a many-pronged attack. There has to be legal research of the traditional kind — collating statutes, regulations, cases and then analysing them. There has to be empirical research — investigating in the field to see what really happens. And there has to be examination in moral and philosophical terms of the aims the law pursues, the functions it performs, the values it enshrines. Lastly there must be dialogue and consultation with the public in order to unearth and to articulate public opinion on the law — discussing with the public the values which they think law should enshrine, the functions it should perform, the aims it should pursue.

This many-pronged attack on law reform we outlined in our second annual report. We set out our general strategy of examining general problems by focusing on particular issues, stressed the importance of empirical research, and emphasized the need for public dialogue. All this is reflected in our subsequent practice and particularly in the four Working Papers we produced this year — on the family court, on strict liability, on sentencing and on discovery.

The Family Court

Family law we included in our program as a result of initial public consultation. This revealed widespread dissatisfaction with the way the present law handles

family problems. A major difficulty is the fragmentation of jurisdiction over family law. Why should people have to go to one court for divorce, another for maintenance, another for custody of children and another for wardship and adoption? In such a set-up how can a court deal comprehensively, speedily and cheaply with a total family problem?

A logical first step to any improvement of family law we see to be the establishment of a unified family court. To work out proposals for the establishment of such a court we examined the law itself, official attitudes and practices and the basic philosophy of family law. We therefore had three major background studies undertaken:

- a conceptual analysis of unified family courts;
- an explanation of the philosophy, structure and operation of the courts of Canada presently exercising jurisdiction over family law matters; and
- a survey of Canadian judges' attitudes concerning the manner in which family law matters are, and should be, disposed of by the courts.

In the light of these studies our Working Paper focussed on the problems due to fragmented jurisdiction, considered various alternatives, and finally put forward our preferred solution. This stresses the need for a unified family court fully backed up with auxiliary support services, which could, amongst other things, provide proper enforcement of maintenance orders and cut down the astronomic default rate — 80,000 families in Canada, it has been estimated, are not being maintained by the responsible spouse or parent. Besides, consolidating family law jurisdiction would enable us to start to gather and compile those sorts of information so essential to satisfactory operation of the courts: we could establish a centralized bank of statistical and social data. Finally, our proposal was put forward in a Working Paper written as simply and non-technically as possible. This was in order to promote public discussion.

Such discussion is now taking place. Members of the family law project have discussed the Working Paper with a variety of groups and organizations — a community study group on law reform, a provincial family and child welfare association, a convention of family doctors, a provincial association of family relations, and the Ottawa Council of Women on Family Law Reform. In addition, letters, inquiries, comments and suggestions on the subject are being received and scrutinized at the Commission's offices. A public dialogue on family law has begun.

Another aspect to our work on family law is the need for discussion and co-operation with the Provinces. Family law is not a purely federal matter; it is equally a matter of provincial law. In particular the detailed organization of family courts is of direct concern to the provinces and much of the responsibility for implementation rests with them. Reform, therefore, can

only be achieved by co-operation between the appropriate federal and provincial authorities and finally by agreement between the legislative bodies involved.

Such co-operation we are seeking to promote. In May this year, we convened a meeting of representatives from various federal government departments to consider setting up some inter-departmental mechanism to implement the proposals of the Working Paper, and in consequence a committee has been struck to develop a co-ordinated and coherent policy on these proposals. We also contacted representatives from most of the provinces in order to develop pilot projects to test out the theses and proposals of the Working Paper. A foundation for co-operation with the provinces is being laid.

Strict Liability

Our other three Working Papers are on criminal law. From our inception we undertook a complete review of Canadian criminal law. In doing so we asked what sort of criminal law we want, how we should treat offenders and whether our criminal trial process is satisfactory. Questions like these underly all our inquiries on the criminal law, and the first question was particularly relevant to our Paper on strict liability.

The issue here is simply this: how strict do we want our criminal law to be? Should a person be guilty of a crime whenever he does an act forbidden by law, or should he be guilty only when he does it deliberately or carelessly? What sense can we make for instance of a law like this one? A certain regulation says that every person in a boat must be provided with a life-jacket. So strick apparently is this regulation that in one case where some people in a boat who all had life-jackets rescued another person who of course did not, they were found to have broken the law — there now were more passengers than life-jackets. Can we avoid concluding that here the law's an ass?

Strict liability poses many problems. The lawyer's problem is the law's uncertainty: a vast number of offence-creating sections in statutes and regulations never say whether liability is strict or not — whether it matters what the offender knew or thought. To grapple with this problem we undertook two background studies: one a computer-assisted inquiry which revealed (as stated in last year's annual report) that the number of such offences in federal law is 20,000; the other a detailed investigation of reported cases, doctrines, principles and legal writing — an investigation which showed that no clear answer can be given to the questions "when is criminal liability strict?" and "when it is, what is entailed?" The law is hopelessly uncertain.

The administrator has a different problem. His job is to enforce regulations laying down standards of safety, health, welfare and so on. Yet how can the law-enforcer ever refute a defendant's claim that failure to attain such standards resulted from some unavoidable mistake? So, does efficient law enforcement necessitate strict liability? To answer this we had a study undertaken to investigate the practice of administrators in the Department of Consumer and Corporate Affairs. We found that in this area practice geared criminal liability to fault. Limited resources restricted prosecutions to cases most worth prosecuting, and these turned out to be those cases where the defendant broke the law intentionally and carelessly. Such cases the administrators could quite well pick out.

Can strict liability then be really necessary for efficient law enforcement of our regulatory laws? Some counter-evidence exists, we found: increasingly since 1968 federal statutes in the regulatory sector have tended to include defences of due diligence and reasonable care, without producing any great anxiety among law-enforcers. No one has yet been heard to claim that these new statutes are unenforceable. Besides, regulatory or welfare offences are created to promote standards of care — standards which rise as knowledge skill, experience and technology advance. Such standards, we argue, need to be explored, examined and discussed in open court. We need to know exactly what the defendant did and how and why he did it.

The most important problem, though, involved in strict liability is the moral one: is it right to punish people not at fault? Is it right to penalize people in cases where they don't and sometimes cannot know the circumstances which make their acts illegal? Are laws that do this justifiable?

But first there is another problem. The moral problem of strict liability seems to many people not to be a problem at all. As we explained, administrators are happy with it, lawyers face a different problem, and the general public is largely unconcerned because it thinks the offences are insignificant and the penalties trivial. Yet our first study showed that strict liability offences are highly significant in quantity if not in quality and that penalties aren't always trivial — in 70% of strict liability offences a possible penalty is imprisonment.

To show that strict liability is a serious problem, our Working Paper (and our background studies now published with the Working Paper as "Studies in Strict Liability") explores in depth the question whether strict liability is unjust. It does so in as simple and non-technical style as possible to foster public discussion.

Such discussion is now taking place. The Working Paper has been extensively considered by the Council of Churches, examined by a community study group on law reform, and presented by members of the criminal law project at meetings and conventions of profes-

sional lawyers. A television program on the topic was produced and given national coverage.

Strict liability, however, is but one aspect of a larger problem — the meaning of guilt. In looking for the right criterion of guilt, the meaning of crime and the purpose and justification of punishment, the Working Paper sets out our general philosophy of criminal law. As such it underpins all later papers on the criminal law and serves as a foundation in particular for work on other aspects of the mental element in criminal guilt — insanity, mistake of law and so on. It makes a start at trying to describe the sort of criminal law we ought to have.

Sentencing

What sort of criminal law we ought to have relates directly to the problem of sentencing. In our strict liability paper we suggested that offences should be distinguished into two kinds: real crimes and regulatory offences. Real crimes, offences which could only be committed intentionally or recklessly, would carry a possible punishment of imprisonment. Regulatory offences, to which due diligence should be a good defence, should not be punishable by imprisonment.

But, whether imprisonment is used or not, what is the purpose in sentencing offenders? What is the justification of criminal law and punishment? And what is the best way of dealing with offences? These are the basic issues raised in our Working Paper on Principles of Sentencing and Dispositions.

We begin by putting forward two possible bases for justifying criminal law — the common good and the demand for justice. In doing so, we build upon the earlier discussion in our Strict Liability paper and pave the way for later argument in our forthcoming paper on Obscenity where we consider what should be the scope of criminal law.

Whichever basis is accepted as a justification of the criminal law, we see the intervention of the law as subject to certain limitations. Care must be taken not to harm the innocent. Cruel and inhuman punishment must be avoided. Sentences must be proportional to offences. Similar offences must be treated equally. And room must be found for restitution and compensation.

These limitations restrict the place of both deterrence and rehabilitation. One problem with deterrence is the small proportion of offenders actually convicted. In 1970 for instance charges were laid in only 10 cases of theft over \$50.00 for every 100 reported, in only 16 cases of break and enter for every 100 reported. Another 6 - 12% of cases were cleared up in some other way.

This being so, there is a limit to what sentencing can do to increase the deterrent effect of criminal law.

Our Working Paper, therefore, looked at a possible alternative to the normal criminal proceedings. In certain areas — family law, juvenile law, and labour law — the values protected and supported by the law are dealt with, not in an adversary trial, but in a settlement or conciliation process. This seems effective in underlining community interests and values; recognizes the interests of the victim, the need for restitution and the demand for compensation; and works out the issue of responsibility with fairness, humanity and economy. With this in mind we had already set up a limited experiment to investigate the value and feasibility of such diversionary processes — the East York project, described in our second annual report. The results of this experiment are now being systematically evaluated. Our preliminary conclusion is that settlement and conciliation procedures might well be used in a range of minor offences, many of them property offences, where neither justice nor utility warrant arrest, trial, conviction, sentence and imprisonment.

Our Working Paper aims to stimulate public discussion on the whole question of sentencing. This aim is slowly being fulfilled. For instance, the John Howard Society of Ontario has planned an in-depth inquiry on this Paper. And members of the Sentencing Project have discussed the Paper at various professional and other meetings.

Discovery

No criminal law, however well designed or however rational its sentencing policy, can operate successfully without a satisfactory criminal trial process. Justice, liberty and punishment of crime depend upon the nature of that process. Accordingly, our third Working Paper on the criminal law deals in general with the criminal process and in particular with the question of discovery. That question is: how far should each side in a criminal trial disclose its case to its opponent?

This question raises the whole problem of the nature of criminal process. First, what is the aim and purpose of this process? Is it simply pursuit of truth — to find out what happened and whether the accused is guilty? Or is pursuit of truth itself limited by other values — by respect for human dignity and privacy, and by the need to minimize the risk of convicting innocent persons?

To us it seems that trying to balance these aims has partly led to our existing process — the adversary system. That system sees the criminal trial as basically a dispute between two sides. The prosecution repre-

sents the state. The other side is the accused. And both appear before an independent arbiter — the court.

But such a system can't achieve this balance without some rules about discovery. The police and prosecution gather information to establish guilt, but do so in a setting which allows them almost total control over the evidence which will be introduced and that which will be ignored. Without disclosure and discovery the defence will be less able to examine and challenge prosecution evidence and expose evidence which may be suspect.

Unfortunately Canadian criminal law gives the accused little by way of discovery as a matter of right. The reason is perhaps the theory that the prosecutor is less a partisan than a "Minister of Justice" whose task is to assist the court. In theory, then, he can be counted on to hold nothing back from the accused. A legal right of discovery becomes unnecessary.

In practice, though, an orderly system of discovery does not exist. It exists neither in formal rules nor in the exercise of prosecutory discretion. A survey conducted among prosecutors and defence counsel across Canada revealed a wide variety in discovery practices. Some prosecutors disclose very little, others quite a lot. The moral duty of prosecutors to conduct prosecutions in a fair and honourable fashion is no adequate substitute for positive legal rules.

What positive legal rules should take its place? The Working Paper examines this question in detail and ends with a concrete proposal for a rational and fair discovery procedure. This which would secure two benefits: first, greater fairness and justice to the accused in criminal trials; and, second, increased efficiency by dispensing with the need for the presence in court of many of the witnesses whose presence is required today.

A Broad Perspective

All four Working Papers were written from a broad perspective and as far as possible in a non-technical style. From a broad perspective, so that instead of looking at life from within the cloisters of the legal system and focusing exclusively on legislation as *the* instrument for reforming law, we can really try to make the law and legal system reflect and respond to present social problems. And in a non-technical style in order to facilitate public consideration and discussion. Such discussion we regard as quite essential to fruitful law reform, particularly in areas of such direct public concern as family law and criminal law. As we said in our first Research Program, the law depends on a broad consensus to achieve an effective ordering of social

relations in a democratic society. Change the law without changing that consensus and maybe nothing is achieved. Change public attitudes, however, and at worst it will be easier to change the law, at best reform will follow automatically. This is why we stated in our First Annual Report:

"Law reform is not a matter for lawyers alone... We are determined to see to it that the general public, not merely the legal profession, should become involved in our efforts to modernize the law".

To begin with, we relied on circulation of study papers, news media coverage, distribution to special interest groups and the like to obtain response. In our Second Annual Report, we noted that "to some extent the responses have been disappointing". Disappointment stemmed from no lack of criticism, but from failure in our own view, "to generate as much interest and discussion as we had expected". Accordingly, the Report added that "we are considering ways and means of helping and encouraging the public, through citizens associations, and other bodies, to set up a continuing dialogue on all our recommendations...".

To throw light on ways of doing this we set up an experiment in a local community area. The object was to test the feasibility of sustained community discussion of our work, by setting up a local study group to study, comment on and criticize it. The outcome would reveal whether this could be repeated in other parts of the country.

This project was entrusted to a university professor who specializes in philosophy of law, and who has been a president of a community association. His task was to design a study program, to establish such a group in a local community and to lead the discussions. The Community Centre Council and Community Association both lent support, and premises at the Community Centre were made available free. Advertisements were put out inviting people to attend a series of study groups on law reform.

The series took place over a period of twelve weeks. During this period the group discussed all the four Working Papers and many of the background study papers. Members of the Commission's Projects who had been engaged in working on the paper under discussion attended the meetings, answered criticisms and received suggestions.

The results of the pilot project are now being systematically evaluated. Preliminary findings indicate mixed success. The meetings drew a quite small audience — average attendance for the series was about 13 persons. This in itself, however, is a useful indication of the degree of general interest in fundamental law reform: it shows the uphill work that faces a Commission anxious to foster dialogue with the public. If from the point of view of numbers the Project was a disappointment, from the point of view of serious discussion and lasting interest the series was a complete

success. Without exception participants put a great deal of thought and effort into coming to grips with the issues presented to them. This is borne out by the transcripts taken of the meetings. Besides, the Project seems to have had some permanent effect: at the end of the series the participants had become so interested that they were considering continuing the group even without the services of a discussion leader provided by the Commission. They had become involved in law reform.

We are also trying other ways of communicating with the public. In Québec we are exploring a special type of popular newspaper coverage. Also a series of short articles on law reform is being considered for inclusion in community and church newspapers. And we have been investigating — also to some extent employing — radio, films, and television.

At the same time, we are maintaining our practice of extensive attendance at professional and other meetings across the country. Permanent liaison has been established with many different organizations in addition to those mentioned earlier in this report — for instance the Canadian Association of Forensic Scientists, Young People in Difficulty, Club du Midi, the Canadian Association of Junior Leagues, the Canadian Institute of Chartered Accountants, to mention but a few. Particularly important is our liaison with the police. For two years running we have had an input into the advanced training programs at the Ontario Police College at Aylmer, where during a heavily scheduled week Commissioners and Research Officers have held seminars with police chiefs and other senior officers on the nature, aims and purposes of the criminal law and criminal justice system. The always lively, sometimes acrimonious, discussion has deepened both police and Commission understanding of the issues involved.

Besides increasing understanding of the issues, however, our contacts with such bodies and with the general public through letters and other inquiries now enable us to act as a link between the public on one side and on the other the law, the lawmakers and those who apply and operate the law. Complaints, criticisms and positive suggestions now regularly make their way to us from practitioners and laymen; and we, in turn, can help articulate them and give extra weight to them. In this way the ordinary citizen obtains an extra opportunity of involvement in his law and in its reform.

But real citizen involvement in law reform requires that the lay public can know or easily make themselves aware of what the law lays down. The law must be accessible to the lay citizen whose law it really is. Yet in no country of which we have any knowledge is this true. It certainly isn't true in Canada. Some means must be devised of remedying the law's inaccessibility.

One way of making law accessible could be to utilize public libraries. Librarians are adept and skilled at helping people to find information. Could they be trained to

do this with special reference to the law? And could our public libraries contain — could authors be engaged to write — books which would explain the law in simple terms?

To see how far this might be possible we set up a project involving several disciplines within the University of Toronto to explore methods of making law more understandable and available to the public. Initially, the project held a Workshop to find out who is approached by the general public mainly on legal problems. Having identified the institutions and organizations most commonly approached, the project then investigated the specific problems experienced by them. It also held interviews across Canada — with police, legal aid officers and clinics; public, university and law libraries; information centres, Information Canada offices, and provincial government information offices in the major cities in Canada. In addition, it undertook a number of experiments to discover how members of the public go about finding information.

In addition, the project has commissioned various people — lay people as well as lawyers — to write about small areas of law in a readable and comprehensible fashion. These models will illustrate the techniques and formats that may be used in writing materials for non-lawyers. Studies too have been commissioned into indexing and classifying legal materials.

The data collected by the surveys and inquiries is being analysed and the written models are being presently scrutinized to determine how best to make the law more readily accessible and so facilitate public involvement in both law and law reform.

Involving the public in the law and in reform, however, is a process which must start early on. For this reason, as we said in our second annual report, the process really must begin at school. If Canadians are ever to become properly at home with their law, they have to learn about it in the schools. Facts like the amount of rainfall in Upper Volta or the height of Mount Everest may not be quite without importance for our high school students, but can they really compare in significance and relevance with the workings of our legal system, our legal rights and duties and the values operating in our law?

Earlier this year we lent support to a university workshop specially designed for high school teachers interested in teaching law. Commissioners and Research Personnel participated in the course, and Commission papers were available for comment and discussion. Basically, the workshop focused on ways of teaching and exploring fundamental legal issues — issues so vital to the law reformer because they are where law and morals overlap.

If shared morality is part of what holds society together, as many argue, then law reform must take into account, articulate and help to shape those common values underlying the law. Upholding them, expressing

them, developing them — this in the ultimate analysis is what law and law reform are all about. Only by making sure that our laws enshrine the values which we really hold and by making certain that those values can be justified can we make genuine progress in our law. Only by widespread public argument and by discussion in depth — by Canadians seriously examining their law — can we achieve improvement. Indeed our main goal so far has not been to change, or recommend changes in, the law. It has been to get people generally talking about the law in a way that is, we would claim, already bringing about that change in attitudes so necessary for law reform. In this, part of our role is to sift ideas emerging from the public and articulate them in such a way that they get national attention.

The truth is, law reform has many aspects and many problems. For these, the best method of attack isn't always from the front. "Success in solving the problem," said George Polya, "depends on choosing the right aspect, on attacking the fortress from its accessible side". Sometimes the most accessible side to a problem of law reform lies in the attitudes of the general public. At other times it is to be found in the views and practices of government departments, of police, of judges and of legal practitioners. For this reason, amongst others, we have continued our practice of co-operating as far as possible with government departments — working with them to see their problems and to get them to see ours.

One of our problems is that of factual information. As we said earlier, to know where we must go we need to know where we stand now — we must have accurate information. In social matters of course our information never can be this: there always is a time-lag and the data never is complete. All the same, our criminal statistics are in our view even less up-to-date, complete and comprehensive than they should be and we are doing what we can to co-operate with relevant departments to remedy this. We need, for instance, information covering more of what actually happens. Our information also needs to be more national. But this is difficult given the federal-provincial division of responsibilities in Canada.

Indeed this has been one of the two major factors leading us to choose the path of persuasion and argument and not the more traditional path of formulating amendments. Under a federal constitution much of the law needing reform comes under provincial jurisdiction, where we have no authority to make recommendations. Argument and discussion, however, can give a lead, and some of the changes we have argued for are being put into practice, to some extent, and being adapted to the local situation in the provinces. Our most important role perhaps is putting forward ideas for others to appropriate.

The other factor leading us to choose the path we did is the dual nature of our legal system. Canadian law springs not from one, but from two different origins —

we have both common law and civil law. Besides, section 11 (b) of our Act requires that the distinctive concepts of both systems of the law should be reflected in our law and that differences in expression and application due to those different concepts should be reconciled. To fulfil our responsibilities under this section we need and have sought access to foreign systems of civil law as well as common law.

Commission representatives visited France, Belgium and Switzerland, for example, and this has resulted in fruitful co-operation between the commission and relevant bodies in those countries. Exchange of information, materials and personnel is now in hand, including a scheme to facilitate "on-the-job" familiarization with French practice in legal drafting. Representatives also visited Texas to study pre-trial procedures in the criminal law, which had particular relevance to our work in criminal procedure.

Quite apart from our responsibilities under section 11 (b), we are convinced of the importance of comparative law for law reform. In particular we attach significance to close co-operation with other Law Reform Commissions in the Commonwealth. Happily our relations with such bodies have been much facilitated by the co-operation of the legal division of the Commonwealth Secretariat.

The extra responsibility arising from our federal system and the dual character of our law causes extra difficulties. It means more work, consumes more time and constitutes a greater challenge. But this in turn has meant a new approach — an approach different from that of other law reform bodies and different too from that adopted in our first program when we were only on the threshold of our task. Increasingly, understanding of the nature of that task has led, in our view, to increased insight into the nature and needs of law reform itself. To this extent, Canada could claim it has produced a novel and distinctively Canadian approach to law reform.

THE PROJECTS AT WORK

As detailed in our Second Annual Report, the projects we established are on:

- General Principles of Criminal Law and Prohibited and Regulated Conduct
- Criminal Procedure
- Sentencing
- Evidence
- Family Law
- Administrative Law
- The Law of Expropriation
- Aspects of Commercial Law
- Ongoing Modernization of Statutes

Our law, of course, does not come neatly packaged into separate compartments. Each of the above topics may impinge on all the others. Naturally then the different projects have found it necessary to co-operate closely with one another. For purposes of exposition, however, we make no more than a general reference to this aspect of our work.

General Principles of Criminal Law and Prohibited and Regulated Conduct

The project has continued dealing with the specific topics listed in the first research program and has continued its work at a theoretical level on the conception and architecture of a reformed Criminal Code.

In the field of general principles a major effort has concerned the problem of criminal responsibility. One part of this effort dealt with strict liability, the work on which has been described in part one of this report. Another aspect is the problem of mental disorder — a problem being dealt with in co-operation with the Sentencing Project. Research on this, from legal, medical and social perspectives, reached an advanced stage and a working paper is now in preparation.

In the field of specific offences, the project selected, for review, the following: homicide, sexual misconduct, obscenity, contempt of court, conspiracy and dishonest acquisition of property. These were selected as “touchstones” for discovering the values presently protected by the law. Of these the major efforts have been in obscenity and dishonest acquisition of property. On obscenity the four background study papers are now complete and a working paper is in course of preparation. This focuses on obscenity in order to illuminate the more general question of the scope of the criminal law.

We have received a first report on incest from the team at the Clark Institute of Psychiatry which is carrying out clinical and legal research on sexual offences. This report has formed the subject of meetings and discussion between the project and the Clark Institute Team.

Criminal Procedure

The criminal procedure project's major effort has concerned discovery, on which a Working Paper has

been published, as described in part one of this report. In preparing that paper the project conducted a questionnaire survey of prosecutors and defence lawyers concerning their pre-trial practices. A report on this will in due course be published.

Other work has included a study paper on plea bargaining which is now complete, and a study paper on the use of the jury in criminal cases which was then reviewed by a special task force, whose report is now before the Commission. Background research has been completed on prosecutorial discretion.

Sentencing

The sentencing project's major thrust was on the basic question of sentencing and dispositions, on which a working paper, described in part one of the report, was released.

More specifically, the project has worked on drafts of study papers dealing with imprisonment, hospital orders, sentencing principles and restitution. In addition, it met with the Canadian Psychiatric Association Sub-Committees on hospital orders and sentencing principles. Meetings were also held with the officers of the Canadian Criminology and Corrections Association. Consultations were also held with relevant personnel on the problem of the dangerous offender and on parole. Liaison was set up with a Committee within the penitentiary service, charged with recommending programs of treatment for dangerous sexual offenders. The project is also preparing a report on the East York Project and working on a draft paper on diversion.

Evidence

The evidence project completed its study papers on hearsay evidence and corroboration and is in process of completing a study paper on privilege. In addition, study papers will shortly be published on confessions, exclusionary rules and authentication and identification of documents. This will complete the program of study papers on the law of evidence. A task force has now started work on codification of the law of evidence.

At the same time empirical research is being carried out with assistance of psychologists on the frailty of children's testimony.

Family Law

The working paper on the unified family court has been described in part one of the report. The project also examined the following aspects of family law:

- A Conceptual Analysis of Unified Family Courts
- Preliminary Report on the Drafting of Model Unified Family Court Legislation
 - Matrimonial Property in Québec
 - Family, Science and Policy
 - The Conflict of Laws Aspects of Divorce
 - The Custody, Care and Upbringing of Children of Divorcing Spouses
- The *Divorce Act* in Québec Courts
- Community Property Regimes in the United States
- Divorce Reform

A working paper on family property is in an advanced stage of preparation and will shortly be completed.

Administrative Law

No law reformer could neglect that area of law which attempts to set limits of fairness and legality on governmental action or inaction. Virtually every day, government in the public interest expands its control over more and more facts of human endeavor. Much of this control is exercised by statutory authorities — those public servants, agencies, boards and commissions, departments and tribunals that Parliament has by statute created and empowered to implement a vast range of governmental activities and objectives.

Strangely, there have been few studies of our federal administrative agencies — as statutory authorities are sometimes called — about how they function, make laws in the form of rules and regulations, and adjudicate the contentious matters that come before them.

This is all the more strange because, though not all the decisions that administrative agencies make are final, yet the cost and time it takes to upset an administrative decision has tended to make them final. Does this mean sacrifice of fairness in our search for efficiency? And is the efficiency of agencies in terms of speed, quality and accuracy of decision overrated? To resolve these questions, we must have a more detailed knowledge of the workings, practices and procedures of administrative decision-making. In the last year, a prototype study of an agency — to find out if such studies were feasible — has grown into full-fledged studies of some four agencies — The Canadian Radio-Television Commission, the Canadian Transport Commission, the Immigration Appeal Board and the National Energy Board. And studies of several other agencies are planned so that we gain as broad a perspective of the administrative pro-

cess as possible. Studies of a more general nature will follow until we have a greater understanding of agency behaviour.

The agencies we study are selected on the basis of a survey of more than forty federal agencies. Our interest for the most part is in agencies that are engaged in a wide range of activities, but particularly rule or regulation-making and adjudication.

In designing research methods for our studies of administrative agencies, we have been greatly assisted by a group from Carleton University's School of Public Administration who prepared for us a paper on multi-disciplinary approaches to research. A version of this paper is to be published shortly in *Canadian Public Administration*.

The Commission sponsored a meeting in Ottawa of the Canadian Association of Law Teacher's Administrative Law Subsection. This meeting brought together some thirty administrative law professors from across the country, a number of leading practitioners before administrative tribunals, and administrators from major regulatory agencies. A number of current problems with the regulatory process were discussed and debated by several panels. And many ideas for reform were generated.

In addition, we compiled a catalogue of legislatively conferred discretionary powers. Copies of this catalogue will be distributed to scholars, government officials, lawyers, and libraries across the country.

Expropriation

Although federal expropriation law has recently been reformed by the enactment of a new *Expropriation Act*, the bulk of expropriations authorized by federal law fall outside the ambit of this Act. The Project has now completed an examination of the law governing these expropriations, on the basis of which a working paper is being prepared and will be published shortly. The major recommendations in this area will affect expropriations by striptakers, notably pipeline and railway companies.

Aspects of Commercial Law

Over the past two years, the Commission has been conducting a preliminary study of the legal structure of the payment system. In the process, the Commission has engaged in liaison with government departments

concerned, the Bank of Canada, the Economic Council of Canada, and various private groups concerned with developments in the payment system.

A report of this study, with recommendations for further work, will be released this fall.

Ongoing Modernization of Statutes

As we observed in the first part of the report, sometimes the actual wording of the law can be a major problem. The language of our statutes frequently leaves room for much improvement. Nor is it simply that particular sections are not drafted as well as they might be. The problem is a deeper one: how far is our traditional method of drafting statutes acceptable and satisfactory today?

The Commission has continued working on this problem. It is a general problem which, however, can only be satisfactorily dealt with in the context of specific legislation. For that reason, the Commission has linked this problem with the more specific one of the form and architecture of the Criminal Code. Some few preliminary meetings have been held on this, but now that the working papers on the criminal law are laying a broad general foundation of principles, the Commission is beginning to grapple more specifically with the formulation of the criminal law in particular and the formulation of the law in general.

PEOPLE AND STUDIES

Research Personnel

(employed during part or the whole of the period June 1, 1973 to May 31, 1974)

PROJECT DIRECTORS

- DELISLE, Ronald J. B.Sc., LL.B., LL.M. Associate Professor of Law, Queen's University
 FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., Associate Professor of Law, University of Montréal and member of the Bar of Québec
 JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., Associate Professor of Law, Dalhousie University
 PAYNE, Julien D., LL.B., member of the Bar of Ontario
 ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B. LL.M., member of the Bar of British Columbia and Associate Professor of Law, University of British Columbia

RESEARCH CONSULTANT

- FITZGERALD, Patrick, M.A., Professor of Law, Carleton University, Barrister-at-law, England

RESEARCH OFFICERS

- ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.
 BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.
 BECKER, Calvin, B.A., LL.B., LL.M.
 BROOKS, Neil B.A., LL.B.
 CHRETIEN, François, B.A. LL.L., member of the Bar of Québec
 EDDY, Howard, R., B.A., J.D., member of the Bar, Washington State
 ELTON, Tanner, B.A., LL.B.
 FERGUSON, Gerard, A., B.A., LL.B., LL.M.
 FRANCŒUR, Henri, former Deputy Director of Police, Laval, and former Inspector-Detective, Montréal Police
 FRASER, Murray, B.A., LL.B., LL.M.

- FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.
 GREENSPAN, Rosann, B.A., M.A.
 GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., member of the Bar of Québec
 JANISCH, Hudson N., B.A., M.A. LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.
 KATZ, Leslie, B.A., LL.B.
 KRASNICK, Mark, B.S., LL.B.
 LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.
 MURRANT, Robert, B.A., LL.B., LL.M.
 MURRAY, Graham, B.A., LL.B., LL.M., member of the Law Society of Nova Scotia
 POMERANT, David L., B.A., LL.B., member of the Bar of Ontario
 RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
 THURSTON, Herbert, Advisor to the Ontario Police Commission, and former Inspector-Detective of the Metropolitan Toronto Police
 TRUDEAU-BERARD, Nicole, B.A., LL.L.
 WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.
 WILSON, Thomas H., B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of Ontario
 WUESTER, Terrence, B.A., M.A., J.D., LL.M.

In-house Studies

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT PROJECT

- Aims and Purposes of Criminal Law
 Insanity: Fitness to Stand Trial
 Insanity and Criminal Responsibility
 Strict Liability: The Size of the Problem – An Empirical Study

Strict Liability in Practice – An Empirical Study
 Strict Liability in Law
 Strict Liability: Recommendations for Reform
 Mental Elements of the Offence
 Ignorance and Mistake of Fact and Law
 Compulsion
 Obscenity
 Contempt of court – A Joint Study with the Manitoba
 Law Reform Commission

CRIMINAL PROCEDURE PROJECT

Discovery: A Doctrinal Study
 Discovery: Questionnaire Survey
 Plea Bargaining
 Search and Seizure Powers
 Proposal on Costs in Criminal Cases

SENTENCING AND DISPOSITIONS PROJECT

General Principles of Sentencing
 Restitution by the Offender
 The role of Imprisonment
 Hospital Orders
 Fines
 Criminal Bankruptcy
 Persons Convicted in Magistrates' Courts
 The Dangerous Offender

EVIDENCE PROJECT

Competence and Compellability of Witnesses
 Manner of Questioning Witnesses
 Credibility
 Character
 Compellability of the Accused and the Admissibility
 of his Statements
 Judicial Notice
 Expert Witnesses and Opinion Evidence
 Burdens of Proof and Presumption
 Hearsay Evidence
 Privilege
 Documentary Evidence and Related Matters
 Statements Taken by Police – An Empirical Study
 Corroboration
 Confessions
 Exclusion of Illegally Obtained Evidence

FAMILY LAW PROJECT

Unified Family Courts
 The Distribution of Legislative Authority in Family Law
 Matrimonial Property
 Matrimonial Regimes in Québec

ADMINISTRATIVE LAW PROJECT

Practices and Procedures of a Federal Administrative
 Tribunal

Catalogue of Legislatively-conferred Discretionary
 Powers

COMMERCIAL LAW PROJECT

The Canadian Payments System
 Bills of Exchange Act

Outside Studies

Commissioned during the year 1973-74

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT

BERNER, S. H., Profesor, Faculty of Law, University of British
 Columbia
 Intoxication*
 CAMPBELL, Colin L., Barrister & Solicitor, Toronto
 Criminal Responsibility and the Mentally Retarded
 Offender*
 CHEVRETTE, François and MARX, Herbert, Professors, Law
 Faculty, University of Montréal
 Constitutional Aspects of Regulating Obscenity*
 DUMONT, Hélène, Professor, Faculty of Law, University of
 Montréal
 Ignorance of the Law
 GASSIN, Raymond, Professor, Faculty of Law, University of
 Montréal
 Critical analysis of general principles papers on
 criminal law
 GIGEROFF, A. K., Research Scientist, Clarke Institute of
 Psychiatry, Toronto
 Empirical research: Sexual Offences under the Crim-
 inal Code of Canada
 HACKLER, James C.
 Police Records and the Ecology of Crime
 HOOPER, Anthony, Osgoode Hall Law School, York University,
 Toronto
 Background Study on the Law of Theft and Related
 Offences
 HUNTER, Ian A., Department of Law, Carleton University,
 Ottawa
 Background Study on Obscenity*
 LEIGH, Leonard, Professor, London School of Economics &
 Political Science, University of London
 Corporate Criminal Liability*
 LEVY, J. C., Professor, College of Law, University of Saskat-
 chewan
 The Mental Element and Material Element of Homicide
 MANITOBA LAW REFORM COMMISSION, Winnipeg
 Contempt of Court — A joint study with the General
 Principles of Criminal Law Project
 MOREL, André, Professor, Faculty of Law, University of
 Montréal
 The Reception of English Criminal Law in Québec

* completed.

MORTON, J. D., Professor, Faculty of Law, University of Toronto

Studies in classification of offences:

- petty crimes
- procedure in petty crimes
- evidence in petty crimes
- serious crimes
- procedure in serious crimes

PICKARD, Toni (Mrs.), Associate Professor, Queen's University, Kingston

Extraterritorial Extent of the Criminal Law*

SAMEK, R. A.

Moral issues involved in criminal legislation

SCHMEISER, Douglas, Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Native Offender in Canada*

STARKMAN, B., Professor, Faculty of Law, University of Windsor

Preparation of background material on Law and the Control of Life*

TURNER, R. E., Associate Director, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Critical analysis, from the point of view of the science of psychiatry, of General Principles of Criminal Law study papers

CRIMINAL PROCEDURE

ARBOUR, Louise

Preparation of a report on the analysis of data collected during an inquiry on discovery.*

ATRENS, Jerome, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Structure and Jurisdiction of Courts for Trials and Appeals in relation to Minor Offences

BARTON, Peter, Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario

Extraordinary Remedies in the Criminal Process and Alternatives*

BURNS, Peter T., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Private Prosecutions*

CARTER, Robert J., Barrister & Solicitor, Toronto

The Nature of the Charge in a Criminal Case

GROSMAN, Brian, Professor, College of Law, University of Saskatchewan

Prosecutorial Discretion*

MACKAAY, Ejan, Professor, Assistant-director, DATUM/SEDOJ, Faculty of Law, University of Montréal

Pre-Trial Procedure in Criminal Cases (Phase I)*

SCHULMAN, Perry W., Barrister & Solicitor, Manitoba

The Jury*

TASK FORCE ON "THE JURY". Members: Mr. Justice Jacques Ducros, Superior Court of Québec, Dean Jacques Bellemare, Faculty of Law, University of Montréal, Mr. John Cassels, Crown Attorney, Ottawa, Mr. Jean-Guy Boilard, lawyer, Montréal, Mr. Dan Chilcott, lawyer, Ottawa.*

SENTENCING AND DISPOSITION

BECKER, Calvin

Offender-Victim Follow-up Study*

FATTAH, E. A., Professor, School of Criminology, University of Montréal

Deterrence*

GOLD, Alan D.

The Dangerous Offender*

GREENLAND, Cyril

— Collection and tabulation of data on the "Dangerous Sexual Offender"*

— Data on hospital orders*

GROVES, Patricia

Community Service Orders*

HOGARTH, John, Professor, Osgoode Hall Law School, York University

Empirical research: East York Community Law Project*

LINDEN, Allen M., Professor, Faculty of Law, York University, Toronto

Compensation to Victims of Crimes*

ORTEGO, James, Professor, Dalhousie Law School, Halifax

Consecutive Sentences*

OUTERBRIDGE, W. R., Professor, University of Ottawa

Critical analysis of papers on Sentencing and Dispositions*

PARKER, Beverly

Research papers on Probation

PARKER, Graham, Professor, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto

Law of probation*

PERKINS, C. E., Judge

Empirical research project on consecutive sentences and related subjects through the use of a questionnaire distributed to judges

PRICE, Ronald R.

The Dangerous Offender*

REYNOLDS, Graham

Preparation of material on juvenile delinquency*

SCACE, Anne

The Criminal Law as a Discretionary Instrument as part of the Community Law Reform Project (East York)*

SWABEY, T. R., Provincial Judge, Ottawa

The establishment, on an experimental basis, of a volunteer probation service in Ottawa*

TEEVAN, James L., Professor, Department of Sociology, University of Western Ontario, London, Ontario

Empirical study on subjective deterrence as perceived by young males in relation to theft and break and entry*

WEILER, Paul, Professor, Osgoode Hall Law School, York University

Philosophy of Punishment and Criminal Law Reform*

EVIDENCE

DOOB, Anthony, Professor, Department of Psychology, University of Toronto

Critical analysis, from the point of view of the science of psychology, of the Evidence Project study papers

* completed.

- McDONALD, Bruce
Authentication and Identification*
- SCHIFF, S. A., Professor, Faculty of Law, University of Toronto
Preparation of critical analysis from the point of view of the fundamentals of the laws of Evidence of all the Evidence Project study papers

FAMILY LAW

- AMREN, Bergen
Report on the evaluation of the internal operation of the B.C. pilot project on Integrated Family Court
- BARTKE, Richard
Preparation of background material on Community Property*
- BELL, Norman, Professor, Department of Sociology, University of Toronto
Critical analysis of family law papers
- BISSON, Alain, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa
Nullity of Marriage under Common Law and Civil Law in Canada
- CAPARROS, Ernest, Professor, Faculty of Law, Laval University
Matrimonial Property Regime in Québec*
- DELEURY, Edith, Professor, Faculty of Law, Laval University and GARNEAU, Roger, lawyer, Québec City
Study on the protection of children in divorce and nullity proceedings relating to marriage contracted in Québec
- GOSSE, Richard, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
The Protection of Children in Divorce and Nullity Proceedings*
- HAHLO, Dr. Herman, Director, Institute of Comparative Law, McGill University
The Desirability of Fundamental Reform of the Divorce Law of Canada*
- HOGARTH, Flora M.
Report on the relationship between the services of the integrated family court in B.C. and outside community agencies or groups
- LEVINE, Saul V., Associate professor, Department of Psychology and Psychiatry, University of Toronto
Critical study of family law study and working papers
- LONDON, Jack R., Professor, Faculty of Law, University of Manitoba
Taxation and the Family
- LOWN, Peter, Professor, Faculty of Law, University of Alberta
Conflict of Laws Rules pertaining to Divorce*
- MORRISON, Nancy, Judge
Preparation of critical analysis of the Family Law Project study and working papers
- RAE-GRANT, Quentin, Professor of Child Psychiatry, Psychiatrist in chief, Hospital for Sick Children, Toronto
Critical study of family law study and working papers
- SABIA, Maureen
Review of materials produced internally by the Family Law Project and preparation of paper on Conflict of Laws Rules*

- SANDERS, Douglas, Director, Native Law Center, Carleton University
Family Law and Native People*
- SAUNDERS, Ivan B., Professor, College of Law, University of Saskatchewan
The Maintenance of Family Dependents in Divorce and Nullity Proceedings
- STEINBERG, David M., Provincial Judge, Family Division, Hamilton
Background paper on Family Court*
- STEWART, Lorne, Judge
The Juvenile Offender and Family Court

ADMINISTRATIVE LAW

- BELOBABA, Edward Paul, Researcher, Ottawa
Representation in Rule-making and Adjudication Phases*
- CUTHBERTSON, D.A.
Profile of the federal administrative process*
- DOERN, Bruce, School of Public Administration, Carleton University, Ottawa
Multi-disciplinary methodology for conducting studies of federal administrative and regulatory agencies, boards, commissions and tribunals, with particular emphasis on administrative practice and procedure*

EXPROPRIATION

- MORDEN, John, Barrister & Solicitor, Toronto
Expropriation Powers conferred by Federal Law and not presently within the ambit of the Expropriation Act*

OTHER RESEARCH

- BAUM, Daniel J., Professor, Faculties of Law and Administrative Studies, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto
Age and the Law*
- COTLER, Irwin, Professor, Faculty of Law, McGill University, Montréal
The Attainment of Equality Before the Law
- FRIEDLAND, M. L., Dean, Law Faculty, University of Toronto
Access to Justice – A feasibility study on the Library/Law Project
- MACKAY, Patricia
Background material for a seminar on prenatal and early childhood nutrition to be held in Toronto and preparation of a report of the findings of the seminar for the Commission's research in the field of family and criminal laws*
- MARLIN, Randal
Setting-up citizen discussion groups on law reform and preparing a report, including a model, on such citizen participation*
- SMITH, J. C., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
A series of theoretical studies on the goal, structures of the law and other features of the decision procedure in the law
- SZABO, Denis, Director, International Centre for Comparative Criminology, University of Montréal
Inventory and Analysis of Public Enquiries and Surveys on Judicial Matters*

* completed.

PUBLICATIONS

(All publications are free of charge)

1. ANNUAL REPORT 1971-72: L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 26 pages both languages. August, 1972. Cat. no. J31-1972.
2. ANNUAL REPORT 1972-73: L.R.C. — Canada. "The Worst Form of Tyranny". (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 40 pages (English), 38 pages (French). August, 1973. Cat. no. J31-1973.
3. RESEARCH PROGRAM: L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 21 pages each language. March, 1972. Cat. no. J31-1/1.
4. CRIMINAL LAW — OBSCENITY: L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 134 pages (English), 169 pages (French). December, 1972. Cat. no. J31-273.
5. CRIMINAL LAW, GENERAL PRINCIPLES — FITNESS TO STAND TRIAL: L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 57 pages (English), 65 pages (French). May, 1973.
6. EVIDENCE — STUDY PAPERS:
 1. COMPETENCE AND COMPELLABILITY
 2. MANNER OF QUESTIONING WITNESSES
 3. CREDIBILITY
 4. CHARACTERL.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 65 pages (English), 86 pages (French). August, 1972 (Second printing).
7. EVIDENCE — STUDY PAPER:
 5. COMPELLABILITY OF THE ACCUSED AND THE ADMISSIBILITY OF HIS STATEMENTSL.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 42 pages (English), 48 pages (French). January, 1973.
8. EVIDENCE — STUDY PAPERS:
 6. JUDICIAL NOTICE
 7. OPINION AND EXPERT EVIDENCE
 8. BURDENS OF PROOF AND PRESUMPTIONSL.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 67 pages (English), 71 pages (French). July, 1973.
9. EVIDENCE — STUDY PAPER:
 9. HEARSAYL.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 20 pages (English), 22 pages (French). May 1974. Cat. no. J32-5/1974.
10. EVIDENCE — STUDY PAPERS:
 10. THE EXCLUSION OF ILLEGALLY OBTAINED EVIDENCEL.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 x 11 in. November 1974.
11. WORKING PAPER I — THE FAMILY COURT
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 6-1/2 X 9-3/4 in., 55 pages (English), 57 pages (French). January, 1974. Cat. no. J32-1/1-1974.

12. WORKING PAPER II — CRIMINAL LAW — MEANING OF GUILT — STRICT LIABILITY
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 6-1/2 X 9-3/4 in., 38 pages (English), 44 pages (French).
February, 1974. Cat. no. J32-1/2-1974.
13. WORKING PAPER III — PRINCIPLES OF SENTENCING AND DISPOSITIONS
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 6-1/2 X 9-3/4 in., 35 pages (English), 38 pages (French). March
1974. Cat. no. J32-1/3-1974.
14. WORKING PAPER IV — CRIMINAL PROCEDURE — DISCOVERY
L.R.C. — Canada (Bilingual, English & French) 6-1/2 X 9-3/4 in., 44 pages (English), 49 pages (French). June,
1974. Cat. no. J32-1/4-1974.
15. WORKING PAPER V & VI — RESTITUTION AND COMPENSATION — FINES
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 6-1/2 x 9-3/4 in. October 1974.
16. CRIMINAL PROCEDURE — A PROPOSAL FOR COST IN CRIMINAL CASES:
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 28 pages (English), 29 pages (French). August,
1973.

• Also available through Information Canada

STUDIES ON STRICT LIABILITY. L.R.C. — Canada. (English) 6-1/2 X 9-3/4 in., 251 pages. Cat. no. J32-4/1-
1974. Price: \$4.50.

ORDER FORM

Publications Clerk
Law Reform Commission of Canada
130 Albert Street, OTTAWA, K1A 0L6

Please forward one copy of the following publications:

(circle appropriate numbers)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16

Name _____

(please print)

Address _____

No. _____

Street _____

Town _____

Province _____

Postal Code _____

12. DOCUMENT DE TRAVAIL II - DROIT PÉNAL - LA NOTION DE BLÂME - RESPONSABILITÉ STRICTE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 6-1/2 x 9-3/4 po., 44 pages (français), 38 pages (anglais).
Février 1974. No cat. J32-1/2-1974.
13. DOCUMENT DE TRAVAIL III - LES PRINCIPES DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE ET DU PRONONCÉ DE LA SENTENCE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais), 6-1/2 x 9-3/4 po., 38 pages (français), 35 pages (anglais).
Mars 1974. No cat. J32-1/3-1974.
14. DOCUMENT DE TRAVAIL IV - PROCÉDURE PÉNALE - LA COMMUNICATION DE LA PREUVE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 6-1/2 x 9-3/4 po., 44 pages (anglais), 49 pages (français). Juin 1974. (Épuisée)
15. DOCUMENT DE TRAVAIL V et VI - LE DÉDOMMAGEMENT ET L'INDEMNISATION - L'AMENDE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 6-1/2 x 9-3/4 po. Octobre 1974.
16. PROCÉDURE PÉNALE - PROPOSITION CONCERNANT L'ADJUDICATION DES FRAIS ET DÉPENS EN DROIT PÉNAL
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 29 pages (français), 28 pages (anglais). Août 1973.

• Aussi disponible à Information Canada

ÉTUDES SUR LA RESPONSABILITÉ STRICTE. C.R.D. - Canada. (français) 6-1/2 x 9-3/4 po., 273 pages. No cat. J32-4/1-1974. Prix: \$4.50.

BON DE COMMANDE

Préposé aux publications
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, OTTAWA, K1A 0L6

Veuillez m'expédier un exemplaire des publications suivantes:

(Encerchez les numéros désirés)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Nom _____															
(Lettres majuscules) _____															
Adresse _____															
Numéro _____															
Rue _____															
Ville, _____															
Province _____															
Code Postal _____															

LES PUBLICATIONS

(Toutes les publications sont gratuites)

1. RAPPORT ANNUEL 1971-72: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 26 pages total. Août 1972. No cat. J31-1972
2. RAPPORT ANNUEL 1972-73: C.R.D. - Canada
"Mais elle n'était pas moins tyrannique". (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 38 pages (français), 40 pages (anglais). Août 1973. No cat. J31-1973
3. PROGRAMME DE RECHERCHE: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 21 pages chaque version. Mars 1972. No cat. J31-1/1.
4. DROIT PÉNAL - OBSCÉNTÉ: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 169 pages (français), 134 pages (anglais). Décembre 1972. No cat. J31-273.
5. DROIT PÉNAL - PRINCIPES GÉNÉRAUX - L'APTITUDE À SUBIR LE PROCÈS: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais), 57 pages (français), 57 pages (anglais). Mai 1973.
6. LA PREUVE - DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:
 1. L'HABILITÉ ET LA CONTRAINTE À TÉMOIGNER
 2. LA FORME DE L'INTERROGATOIRE
 3. LA CRÉDIBILITÉ
 4. LA MORALITÉ
- C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais). Août 1972. (Deuxième tirage).
7. LA PREUVE - DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
 5. LA CONTRAINTE DE L'ACCUSÉ ET L'ADMISSIBILITÉ DE SES DÉCLARATIONS
- C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 48 pages (français), 42 pages (anglais). Janvier 1973.
8. LA PREUVE - DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:
 6. CONNAISSANCE JUDICIAIRE
 7. OPINIONS ET TÉMOIGNAGES D'EXPERTS
 8. FARDEAUX DE LA PREUVE ET PRÉSUMPTIONS
- C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 71 pages (français), 67 pages (anglais). Juillet 1973.
9. LA PREUVE - DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
 9. OUI-DIRE
- C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 20 pages (anglais), 22 pages (français). Mai 1974. No cat. J32-5/1974.
10. LA PREUVE - DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:
 10. L'EXCLUSION DE LA PREUVE ILLÉGALEMENT OBTENUE
- C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po. Novembre 1974.
11. DOCUMENT DE TRAVAIL I - TRIBUNAL DE LA FAMILLE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 6-1/2 x 9-3/4 po., 55 pages (anglais), 57 pages (français). Janvier 1974. No cat. J32-1/1-1974.

- FRIEDLAND, M. L., doyen, faculté de droit, Université de Toronto
 L'accès à la justice: une étude de praticabilité
 MACKay, Patricia
 Rapport sur les conclusions du séminaire sur l'alimentation prénatale et au cours de l'enfance des nouveau-nés en rapport avec les travaux de la Commission en droit de la famille et en droit pénal*
 MARLIN, Randal
 La mise sur pied d'un comité de citoyens sur la réforme du droit et la rédaction d'un rapport sur cette formule de participation populaire à la réforme du droit*
 SMITH, J. C., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
 Le processus décisionnel, ses objectifs et ses mécanismes en droit canadien
 SZABO, Denis, directeur, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal
 Inventaire et analyse des enquêtes publiques et des sondages d'opinion sur la justice*

* complétée

WEILER, Paul, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York
 La philosophie du châtiment et la réforme du droit pénal*

DROIT DE LA PREUVE

DOOB, Anthony, professeur, faculté de psychologie, Université de Toronto
 Étude critique, du point de vue de la psychologie, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve
 McDONALD, Bruce
 Authenticité et identification*
 SCHIFF, S.A., professeur, faculté de droit, Université de Toronto
 Étude critique, du point de vue de la psychologie, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve
 de la section de recherche sur la preuve

DROIT DE LA FAMILLE

AMREN, Bergen
 Évaluation des mécanismes du projet-pilote de la Colombie-Britannique sur le tribunal de la famille à juridiction intégrale
 BARTKE, Richard
 Recherches sur la propriété des biens en régime communautaire*
 BELL, Norman, professeur, département de sociologie, Université de Toronto
 Étude critique des travaux en droit de la famille
 BISSON, Alain, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa
 Les causes de nullité des mariages contractés sous le régime du Code civil et de la "Common Law" au Canada
 CAPARRÓS, Ernest, professeur, faculté de droit, Université Laval
 Le régime des biens matrimoniaux au Québec*
 DELEURY, Edith, professeur, faculté de droit, Université Laval et GARNÉAU, Roger, avocat, Québec
 Étude sur la protection de l'enfant dans les causes de divorce et de nullité des mariages contractés en vertu des lois et des pratiques du Québec
 GOSSÉ, Richard, professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
 La protection des enfants dans les procédures de divorce et d'annulation*
 HAHLÖ, Dr. Herman, directeur, Institute of Comparative Law, Université McGill
 L'opportunité d'une réforme en profondeur de la loi canadienne sur le divorce*

HOGARTH, Flora M.
 Étude sur les rapports entre les services du tribunal de la famille à juridiction intégrale et les services communautaires en Colombie-Britannique
 LEVINE, Saul V., professeur agrégé, facultés de psychiatrie et de psychologie, Université de Toronto
 Étude critique des travaux en droit de la famille* complétée

ÉTUDES DIVERSES

BAUM, Daniel J., professeur, facultés de droit et d'études administratives, Osgoode Hall Law School, University of Toronto
 L'âge et la loi*
 COTLER, Irwin, professeur, faculté de droit, Université McGill, Montréal
 L'égalité de tous devant la loi

EXPROPRIATION

MORDEN, John, avocat, Toronto
 Pouvoirs d'expropriation conférés par la loi fédérale mais ne relevant pas de la Loi sur l'expropriation*
 CUTBERTSON, D. A.
 Étude du processus administratif fédéral*
 DOERN, Bruce, School of Public Administration, Université Carleton, Ottawa
 Méthodologie multidisciplinaire de recherche adaptée à l'examen des règles fédérales en mettant l'accent sur leurs pratiques et procédures administratives*
 BELOBABA, Edward Paul, chercheur, Ottawa
 Participation à l'établissement de règles et à l'adjudication*

DROIT ADMINISTRATIF

STEWART, Lorne, juge
 Le jeune délinquant et le tribunal de la famille
 STEINBERG, David M., juge, Provincial Court, Family Division, Hamilton
 Étude préliminaire sur le tribunal de la famille
 SAUNDERS, Iwan B., professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan
 L'entretien des personnes à charge dans les procédures de divorce et d'annulation
 SANDERS, Douglas, directeur, Native Law Centre, Université Carleton
 Le droit de la famille et les autochtones*
 SABIA, Maureen
 Examen des études menées dans la section de recherche sur le droit de la famille et préparation d'une étude traitant des règles en matière de conflit de droit*

MORRISON, Nancy, juge
 Étude critique des travaux de la section de recherche sur le droit de la famille
 RAE-GRANT, Quentin, professeur de psychiatrie de l'enfance, surintendant de la psychiatrie, Hospital for Sick Children, Toronto
 Étude critique des travaux en droit de la famille
 LOWN, Peter, professeur, faculté de droit, Université de l'Alberta
 Les règles ayant trait aux conflits de droit en matière de divorce*
 LONDON, Jack R., professeur, faculté de droit, Université du Manitoba
 Les impôts et la famille

LEVY, J. C., professeur, faculté de droit, Université de la Saskatchewan
 Éléments psychologiques et matériels de l'homicide
 MANITOBA LAW REFORM COMMISSION, Winnipeg
 L'outrage au tribunal — Étude conjointe, effectuée en collaboration avec la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal
 MOREL, André, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
 L'accueil du droit pénal anglais au Québec
 MORTON, J. D., professeur, faculté de droit, Université de Toronto
 Études relatives à la classification des infractions:
 — délits mineurs
 — procédure des délits mineurs
 — la preuve des délits mineurs
 — délits graves
 — procédure des délits graves
 PICKARD, Toni (Mme), professeur agrégé, Université Queen, Kingston
 Portée extraterritoriale du droit pénal*
 SAMEK, R. A.
 Les aspects moraux de la législation pénale
 SCHMEISER, Douglas, professeur, Collège of Law, Université de la Saskatchewan
 La délinquance des autochtones et la loi*
 STARKMAN, B., professeur, faculté de droit, Université de Windsor
 Rédaction d'une étude préliminaire sur le droit et la réglementation de la vie*
 TURNER, R. E., directeur-associé, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
 Étude critique, du point de vue de la psychiatrie, des documents préliminaires de la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal

LA PROCÉDURE PÉNALE

ARBOUR, Louise

Préparation d'un rapport relatif à l'analyse des données recueillies à l'aide du questionnaire sur la communication de la preuve avant le procès*
 ATRENS, Jerome, professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
 Procédure de première instance et d'appel en matière d'infractions graves
 BARTON, Peter, professeur, faculté de droit, Université Western, Ontario
 Recours extraordinaires du système pénal et solutions de rechange*
 BURNS, Peter T., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
 Les poursuites privées*
 CARTER, Robert J., avocat, Toronto
 La nature de l'accusation dans les affaires pénales
 GROSMAN, Brian, professeur, Collège of Law, Université de la Saskatchewan
 Le pouvoir discrétionnaire du poursuivant*

* complétée

LES PEINES ET LE TRAITEMENT

BECKER, Calvin

Étude comparative des relations entre la victime et le délinquant*
 FATTAH, E. A., professeur, École de Criminologie, Université de Montréal
 La dissuasion*
 GOLD, Alan D.
 Le délinquant dangereux*
 GREENLAND, Cyril
 — compilation des données recueillies au "Délinquant sexuel dangereux"
 — données relatives aux ordonnances d'hospitalisation*
 GROVES, Patricia
 Ordonnance de travail communautaire*
 HOGARTH, John, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York
 Recherche empirique — projet East York*
 LINDEN, Allen M., professeur, faculté de droit, Université York, Toronto
 Indemnisation des victimes d'actes criminels*
 ORTEGO, James, professeur, Dalhousie Law School, Halifax
 Peines concurrentes*
 OUTERBRIDGE, W. R., professeur, Université d'Ottawa
 Étude critique des travaux sur le "sentencing"
 PARKER, Beverly
 Étude sur "La probation"
 PARKER, Graham, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York, Toronto
 Le droit de la probation*
 PERKINS, C. E., juge
 Étude empirique portant sur les peines concurrentes
 PRICE, Ronald R.
 Le délinquant dangereux*
 REYNOLDS, Graham
 Recherches sur la délinquance juvénile*
 SCACE, Anne
 Étude relative au projet communautaire de réforme du droit (East York): Le droit pénal, un instrument de discrétion
 SWABEY, T.R., juge, Ottawa
 Projet-pilote: service de probation bénévole à Ottawa*
 TEEVAN, James L., professeur, faculté de sociologie, Université Western, London, Ontario
 Étude empirique: la dissuasion, telle que perçue chez les jeunes de sexe masculin, dans les infractions de vol et d'introduction par effraction*

MACAKAY, Ejan, professeur, directeur adjoint, DATUM SEDOU, faculté de droit, Université de Montréal

Les étapes préliminaires au procès dans la procédure pénale (Phase I)*

SCHULMAN, Perry W., avocat, Manitoba

Le jury*

GROUPE D'ÉTUDE SUR "LE JURY", Membres: M. le juge Jacques Ducros, Cour supérieure de la province de Québec, Me Jacques Bellemare, doyen de la faculté de droit, Université de Montréal, Me John Cassels, procureur de la Couronne, Ottawa, Me Jean-Guy Boilard, avocat, Montréal, Me Dan Chilcott, avocat, Ottawa*

DE LA FAMILLE

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT

- L'unité des tribunaux de la famille
- L'exclusion de la preuve illégalement obtenue
- Les avertissements
- Corroboration
- Les déclarations faites à la police — Étude empirique
- La preuve documentaire et les questions connexes
- Les privilèges
- L'out-dire
- Fardeau de la preuve et présomptions
- Options et témoignages d'experts
- La connaissance judiciaire
- La contrainte de l'accusé et l'admissibilité de ses déclarations
- La moralité
- La crédibilité
- L'habilité et la contrainte à témoigner
- SECTION DE RECHERCHE SUR LA PREUVE
- Le délinquant dangereux
- Les "magistrats"
- Personnes déclarées coupables devant les "magistrats"
- La faillite criminelle
- Les amendes
- Les ordonnances d'hospitalisation
- Le rôle de l'emprisonnement
- Le dédommagement
- Les principes généraux du "sentencing"
- en 1973-74
- Études commanditées
- LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PÉNAL ET L'INFRACTION
- BERNER, S. H., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
- L'intoxication*
- CAMPBELL, Colin L., avocat, Toronto
- La responsabilité pénale et l'aliénation mentale*
- CHEVRETTE, François et MARX, Herbert, professeurs, faculté de droit, Université de Montréal
- Les aspects constitutionnels de la réglementation de l'obscénité*
- DUMONT, Hélène, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
- L'ignorance de la loi
- GASSIN, Raymond, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
- Étude critique des travaux en droit pénal
- GIGEROFF, A. K., chercheur, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
- Recherche empirique: les infractions d'ordre sexuel
- prévues par le Code criminel du Canada
- HACKLER, James C.
- Les dossiers de police et les rapports écologiques du crime
- HOOPER, Anthony, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York
- Le vol et les infractions connexes
- HUNTER, Ian A., faculté de droit, Université Carleton, Ottawa
- Étude préliminaire sur l'obscénité—
- LEIGH, Leonard, professeur, London School of Economics & Political Science, Université de London
- La responsabilité pénale des personnes morales
- * complétée

SECTION DE RECHERCHE SUR LES PEINES ET LE TRAITEMENT

- La communication de la preuve: étude théorique
- La communication de la preuve: questionnaire
- La négociation de plaidoyer
- Les pouvoirs en matière de saisie et de perquisition
- Proposition concernant l'adjudication des frais et dépens en droit pénal
- SECTION DE RECHERCHE SUR LA PROCÉDURE PÉNALE

- Le partage des compétences législatives dans le domaine du droit de la famille
- Les biens familiaux
- Régimes matrimoniaux au Québec
- SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT ADMINISTRATIF
- Les règles de pratique et de procédure d'un tribunal administratif fédéral
- Le répertoire des pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi
- SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT COMMERCIAL
- Le système canadien de paiements
- La loi des lettres de change

(à l'emploi de la Commission pendant toute la période du 1^{er} juin 1973 au 31 mai 1974 ou une partie de celle-ci)

DELISLE, Ronald J., B.Sc., LL.B., LL.M., professeur agrégé de

droit, Université Queen
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., professeur agrégé
de droit, Université de Montréal et membre du Barreau

du Québec
JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., professeur

agregé de droit, Université Dalhousie
PAYNE, Julien D., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau

de la Colombie-Britannique et professeur agrégé de droit, Université de la Colombie Britannique

FITZGERALD, Patrick, M.A., professeur de droit, Université
Carleton, avocat, Angleterre

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.
BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.

BECKER, Calvin, B.A., LL.B., LL.M.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
CHRÉTIEN, François, B.A., LL.L., membre du Barreau du

Québec
EDDY, Howard, R., B.A., J.D., membre du Barreau de l'État de

Washington
ELTON, Tanner, B.A., LL.B.

FERGUSON, Gerard, A., B.A., LL.B., LL.M.
FRANCOEUR, Henri, ancien directeur-adjoint de la police de

Montreal

SECTION DE RECHERCHE SUR LES
PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PÉNAL
ET L'INFRACTION

Les objectifs du droit pénal
L'aliénation mentale: l'aptitude à subir le procès
L'aliénation mentale et la responsabilité pénale

FRASER, Murray, B.A., LL.B., LL.M.
FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.
GREENSPAN, Rosann, B.A., M.A.
GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec
JANISCH, Hudson N., B.A., M.A., LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.,
KATZ, Leslie B A LL.B.
KRASNICK, Mark, B.S., LL.B.
LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.
MURRAY, Robert, B.A., LL.B., LL.M.
MURRAY, Graham, B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Nouvelle-Écosse
POMERANT, David L., B.A., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
THURSTON, Herbert, conseiller près la Commission de police de l'Ontario et ancien inspecteur-détective de la police du Toronto Métropolitain
TRUDEAU-BÉRAR, Nicole, B.A., LL.L
WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.
WILSON, Thomas H., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de l'Ontario
WUESTER, Terrence, B.A., M.A., J.D., LL.M.

problème ne se limite pas à une rédaction maladroite de certains articles particuliers. Le vrai problème est plus grave: notre méthode traditionnelle de rédaction des lois convient-elle aux réalités d'aujourd'hui?

Le problème demeure pour la Commission une préoccupation constante. Il s'agit d'un problème de portée générale mais dont la résolution se situe au niveau de la préparation du texte législatif. Aussi, la Commission a voulu aborder ce problème général de façon plus spécifique par le biais des structures et du style du Code criminel. A l'occasion de quelques réunions préliminaires, nous avons discuté cette question, mais maintenant que les documents de travail sur le droit pénal ont été posés, dans les grandes lignes, les principes fondamentaux du droit, la Commission s'attaque désormais à la formulation du droit pénal en particulier et à celle des lois en général.

étend, dans l'intérêt public, son emprise sur un nombre grandissant d'activités humaines. Le contrôle gouvernemental se fait par l'entremise d'entités légalement constituées — fonctionnaires, agences, régies et commissions, ministères et tribunaux institués en vertu d'une loi du Parlement et fondés à mettre en œuvre diverses activités et politiques gouvernementales. Fait surprenant, il n'existe que très peu d'études portant sur nos régies administratives fédérales, leur fonctionnement, leur façon de légiférer par ordonnances ou règlements, ou encore leur façon de trancher les questions contentieuses.

Cela est d'autant plus surprenant que, bien que plusieurs décisions administratives peuvent être revues en appel, les frais et les délais qu'il en coûte pour ce faire ont pour effet, à toutes fins pratiques, de les rendre finales. Doit-on ainsi sacrifier la justice à des considérations d'efficacité administrative? Peut-on aussi se demander si l'efficacité des régies administratives, du point de vue rapidité, qualité et justesse des décisions ne serait pas surfaite? Ces questions ne peuvent être résolues que par une connaissance plus intime des méthodes, pratiques et procédures utilisées pour en arriver aux décisions administratives. L'année dernière, nous avons mené une enquête-maison auprès d'une régie gouvernementale afin d'évaluer la praticabilité de telles enquêtes — et, depuis, nous avons entrepris des enquêtes auprès de quatre régies différentes — le Conseil de la radio-télévision canadienne, la Commission canadienne des transports, la Commission d'appel de l'immigration et le Conseil national de l'énergie. Nous prévoyons étendre notre enquête à plusieurs autres régies afin d'arriver à un meilleur entendement du processus administratif. Suivront ensuite des enquêtes de portée plus générale jusqu'à ce que nous ayons une connaissance plus approfondie du fonctionnement des régies.

Les régies faisant l'objet de nos enquêtes ont été choisies suite à un échantillonnage de plus de quarante régies fédérales. Nous sommes particulièrement attirés vers les régies engagées dans des activités diversifiées, notamment celles qui font un usage fréquent de leurs pouvoirs de réglementation et de leur compétence En jetant les bases d'une méthodologie de recherche adaptée à l'étude des régies administratives, nous avons tiré profit de l'apport inestimable d'un groupe de l'école d'administration publique de l'Université Carleton qui nous a fourni une étude traitant des approches multidisciplinaires à une recherche de ce genre. Une version de cette étude sera publiée sous peu dans la revue Administration publique du Canada.

La Commission parraîna un colloque de l'Association canadienne des professeurs de droit, section droit administratif, à Ottawa. Assistaient à cette rencontre quelque trente professeurs de droit venant de tous les coins du pays, plusieurs avocats appelés à plaider devant

L'expropriation

Bien que les lois fédérales sur l'expropriation aient récemment été remaniées par l'adoption de la *Loi sur l'expropriation*, la plupart des expropriations effectuées en vertu des lois fédérales ne tombent pas sous le coup de la nouvelle loi. La section de recherche a terminé l'examen des lois régissant ces expropriations et l'on prépare actuellement un document de travail sur l'étude en question; il sera publié sous peu. Nos recommandations toucheront principalement l'expropriation de vastes lisières de terrain, notamment celles qui sont faites par les compagnies de pipelines et de chemin de fer.

Le droit commercial

Au cours des deux dernières années, la Commission a préparé une étude préliminaire des aspects juridiques du système de paiements. Chemin faisant, la Commission prit contact avec les ministères intéressés, la Banque du Canada, le Conseil économique du Canada et divers organismes intéressés de près à tout changement qui pourrait survenir dans le système de paiement. Nous publierons, cet automne, cette étude préliminaire.

La mise à jour des statuts

Comme nous l'avons noté dans la première partie de ce rapport, le libellé même de la loi peut être un problème de taille. La terminologie utilisée dans la rédaction des statuts laisse trop souvent à désirer, et le

La procédure pénale

La section de recherche en procédure pénale a fait porter ses efforts principalement sur le problème de la communication de la preuve. D'ailleurs, nous avons déjà publié un document de travail sur la question. Au cours de nos recherches, nous avons réalisé un sondage auprès de procureurs de la couronne et de la défense relativement aux diverses pratiques de ceux-ci au stade des procédures préliminaires au procès. Nous communiquerons en temps opportun les conclusions de l'enquête.

De plus, nous avons fait une étude sur la négociation des plaidoyers, puis entrepris la préparation d'un document de recherche sur le recours au procès par jury en droit pénal; ce document fut soumis à un groupe de travail qui préparera un rapport dont la Commission est actuellement saisie. Nous avons aussi terminé les études préliminaires se rapportant aux pouvoirs discrétionnaires de la poursuite.

Le sentencing

La section de recherche sur le sentencing s'appliqua avant tout à l'étude du problème fondamental de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence. Un document de travail traitant de cette question fut d'ailleurs publié, et nous vous en avons entretenus dans la première partie du présent rapport.

La section s'affaira à la réalisation de documents de recherche sur l'emprisonnement, sur l'envoi pour examen et traitement ou ordonnance d'hospitalisation, sur les principes du sentencing ainsi que sur l'indemnisation, le dédommagement des victimes, et l'amende. Dans le cadre des études sur l'envoi pour examen et traitement et sur les principes du sentencing, la section a pu tirer profit des rencontres qu'elles eues avec les comités d'étude de l'Association des psychiatres. Elle rencontra aussi des responsables de la Société canadienne de criminologie. De plus, nos chercheurs ont pu consulter des experts et discuter avec eux des problèmes concernant les délinquants dangereux et les délinquants en liberté conditionnelle. Nous avons aussi pris contact avec un comité du Service pénitentiaire; ce comité est chargé de proposer des programmes de réhabilitation des criminels dangereux, coupables d'infractions sexuelles. La section travaille de plus à la rédaction d'un rapport consacré au projet "East York" et prépare aussi un document sur la conciliation.

La preuve

La section de recherche du droit de la preuve a terminé la rédaction des documents de recherche sur le oui-dire ainsi que sur la corroboration. D'autre part, elle a achevé la préparation d'un document de recherche sur les privilèges. D'autres documents de recherche traitant de l'aveu, de l'exclusion de la preuve, de l'authenticité et de la valeur probante des écrits seront publiés bientôt. Il s'agira des derniers d'une longue série de documents de recherche sur le droit de la preuve. Un groupe de travail s'est vu confié la tâche de codifier le droit de la preuve, et s'est mis à l'oeuvre. Parallèlement, des études empiriques, relatives à la crédibilité du témoignage des enfants, sont en cours en collaboration avec des psychologues.

Le droit de la famille

Nous avons déjà fait état, dans la première partie du présent rapport, de l'objet de notre document de travail traitant du tribunal de la famille. De plus, la section s'est penchée sur les questions suivantes:

- Une analyse conceptuelle du tribunal de la famille à juridiction intégrale
- Rapport préliminaire sur la rédaction d'une loi-type constituant un tribunal ayant une juridiction intégrale en droit de la famille
- La propriété des époux au Québec
- Famille, science et politique
- Conflit de droit en matière de divorce
- La détermination de la garde, l'entretien et l'éducation des enfants d'époux en instance de divorce
- Etude sur l'aspect québécois de la loi sur le divorce
- Les régimes de communauté de biens aux Etats-Unis
- La réforme du droit en matière de divorce

Un document de travail sur les biens matrimoniaux est en bonne voie de réalisation et sera publié sous peu.

Le droit administratif

Aucune réforme du droit ne saurait ignorer ces lois destinées à fixer les limites de l'impartialité et de la légalité des actes ou des omissions de l'administration publique. Presque tous les jours, le gouvernement

Ensemble de principes généraux de la responsabilité pénale

Sur le plan des principes généraux du droit, nous nous sommes particulièrement penchés sur la question de la responsabilité pénale du délinquant dont la notion de "responsabilité stricte" décrite dans la première partie de ce rapport. Nous avons aussi étudié le problème de l'aliénation mentale qui fait l'objet d'un examen conjoint avec la section de recherche sur le sentencing. L'étude des diverses facettes de cette question — juridique, médicale et sociale — est à peu près terminée; nous en sommes actuellement à la rédaction d'un document de travail.

La section de recherche a aussi entrepris l'étude d'infractions particulières: l'homicide, les infractions sexuelles, l'obscénité, l'outrage au tribunal, la corruption et l'acquisition frauduleuse de biens. Notre choix s'est arrêté à ces domaines, car ils devenaient pour nous des points de repère nous permettant de découvrir les valeurs sociales dont la loi assure la sauvegarde. Parmi ceux-ci, nous avons concentré nos efforts à l'étude de l'obscénité et de l'acquisition frauduleuse de biens. Nous avons achevé la préparation de quatre études préliminaires portant sur l'obscénité et travaillions actuellement à la rédaction du document de travail qui s'y rapporte. Cette étude sur l'obscénité met particulièrement en relief la question plus vaste de la portée du droit pénal.

Nous avons reçu, de l'équipe du Clarke Institute of Psychiatry, un rapport préliminaire sur l'inceste. Cette équipe mène des recherches tant cliniques que juridiques sur les infractions sexuelles. Leur rapport ali- cipèrera le personnel de la section de recherche de la Commission et l'équipe du Clarke Institute.

Tel que précisé dans notre deuxième rapport annuel, nos recherches ont porté sur:

- les principes généraux du droit pénal et l'infraction
- la procédure pénale
- le sentencing
- la preuve
- le droit de la famille
- le droit administratif
- l'expropriation
- le droit commercial
- la mise à jour des statuts

Evidemment, les distinctions entre les diverses disciplines au sein de notre droit ne sont pas aussi nettes. Ainsi, les secteurs de recherche précités se recoupent. Il s'ensuit que les diverses sections de recherche ont reconnu la nécessité d'une coopération plus étroite entre elles. Comme cela va de soi, une simple mention de cet aspect de nos travaux nous semble suffisante.

Les principes généraux du droit pénal et l'infraction

La recherche s'est poursuivie dans les domaines arrêtés dans notre premier programme de recherches. Nous continuons les études déjà entreprises au niveau

particulière aux provinces. Ainsi, notre rôle le plus important est peut-être celui de formuler des idées que d'autres s'approprieront.

L'autre raison pour laquelle nous sommes engagés dans cette voie tient à la nature dualiste de notre système de droit. En effet, le droit canadien a deux origines: la common law et le droit civil. D'ailleurs, l'article 11(b) de notre loi constitutive exige que, d'une part, nous tenions compte des concepts de ces deux systèmes juridiques et que, d'autre part, nous conciliions les différences dans leur formulation et leur application. Afin de nous conformer à ce mandat, il est nécessaire de prendre connaissance des systèmes étrangers de droit civil et de common law, ce que nous avons tenté d'accomplir.

Par exemple, des délégués de la Commission ont séjourné en France, en Belgique et en Suisse; il en résulte l'établissement d'une coopération fructueuse entre la Commission et les organismes concernés dans ces pays. Nous avons mis en oeuvre un programme d'échange de renseignements, de documentation et de personnel, et nous participons à un plan de familiarisation "sur place" avec les techniques françaises de rédaction des lois. Des délégués se sont aussi rendus au Texas afin d'y étudier les procédures préalables au procès dans le droit pénal de cet Etat, cette question ayant une incidence particulière dans nos travaux en procédure pénale. Indépendamment des obligations qui nous sont imposées par l'article 11(b), nous sommes conscients de l'importance du rôle dévolu au droit comparé dans la réforme du droit. En particulier, nous sommes partisans d'une coopération étroite avec les Commissions de réforme du droit des autres pays du Commonwealth. Heureusement, nos relations avec ces organismes ont été grandement facilitées, grâce à la coopération de la section juridique du Secrétariat du Commonwealth.

Les responsabilités accrues engendrées par notre système fédéraliste ainsi que par le caractère dualiste de notre droit ne sont pas sans occasionner des maux de tête au réformateur. Bref, cela implique plus de travail, plus de temps et un défi encore plus grand. Mais ceci commande une nouvelle approche — un chemin — bien différent de celui d'autres organismes de réforme du droit, et diffèrent également de celui adopté à l'occasion de notre premier programme, alors que notre travail n'en était qu'à ses débuts. De plus en plus, une meilleure compréhension de la nature de notre tâche nous a conduits, à notre avis, à une perception plus intime de la nature de la réforme du droit et de ses exigences. Ainsi, dans cette optique, le Canada pourrait affirmer qu'il est l'investigateur d'une approche à la réforme du droit qui est à la fois originale et nettement canadienne.

En réalité, l'existence de cette situation est l'une des raisons qui nous ont amenés à adopter la voie de l'argumentation et de la persuasion plutôt que de suivre la voie traditionnelle qui consiste à formuler simplement des modifications à la loi. Dans un régime fédéraliste comme le nôtre, une grande partie du droit à réformer tombe sous la compétence provinciale, où il n'est pas en notre pouvoir de formuler des recommandations. Cependant, l'argumentation et la discussion portent leurs fruits; certaines de nos réformes ont été adoptées dans une certaine mesure, puis adaptées à la situation

les gouvernements fédéral et provinciaux rendent cet objectif difficile à réaliser.

Si l'on accepte que la moralité, comme plusieurs le prétendent, soit l'un des facteurs de cohésion de la société, il est naturel que la réforme du droit prenne en considération, énonce et contribue à façonner les principes sous-jacents à notre droit. La sauvegarde, la concrétisation et la maturation des valeurs; voilà, en définitive, les objectifs du droit et de sa réforme. La certitude de la conformité de nos lois aux valeurs de notre société contemporaine et l'assurance de l'authenticité de ces valeurs sont le gage de la réussite de toute réforme de notre droit. L'amélioration de nos lois est inévitablement liée à la consultation populaire et à une participation à cette tâche par tous

les citoyens soucieux de la qualité du droit qui les gouverne. En fait, à date, nous sommes moins préoccupés de recommander des modifications à la loi que de susciter une prise de conscience collective des citoyens, laquelle, nous en sommes convaincus, a déjà commencé à modifier l'attitude de plusieurs: la voie est maintenant ouverte à la réforme du droit. Notre rôle, du moins en partie, est de favoriser cette prise de conscience en amenant le citoyen à discuter de sa loi et d'en parler avec les autres.

A vrai dire, la réforme du droit est un problème à plusieurs facettes, une équation à plusieurs inconnues. La meilleure solution n'est pas nécessairement la plus évidente. "La solution d'un problème", disait George Polya, "réside dans le choix judicieux de son point faible, dans l'attaque de la forteresse par son côté le plus accessible". Il arrive parfois que le point le plus vulnérable d'un problème de réforme du droit soit celui que nous indiquons l'attitude générale de la population. D'autres fois, ce sont les attitudes et les pratiques des gouvernements, de la police, des juges ou des avocats qui nous servent d'indice. Voilà d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous avons maintenu des relations constantes avec les divers ministères — travaillant avec eux afin de connaître leurs problèmes et leur faire comprendre les nôtres.

L'un de ces problèmes est celui des données statistiques. Comme nous l'avons dit, pour savoir où nous nous dirigeons nous devons savoir où nous sommes actuellement: il nous faut donc des données précises. Bien entendu, lorsqu'il s'agit de questions d'ordre social, cet objectif est rarement atteint. En effet, les statistiques ne peuvent que refléter une situation dépassée et, encore là, elles sont toujours incomplètes. Bien plus, il nous semble que les statistiques en matière pénale reflètent encore moins la situation actuelle qu'elles le devraient, et nous faisons de notre mieux pour remédier à cet état de choses en coopérant plus étroitement avec les ministères concernés. Nous devons, par exemple, avoir des statistiques plus complètes qui seraient un reflet plus fidèle de la situation actuelle. Il nous faut dans la mesure du possible aussi disposer de données à l'échelle du pays. Toutefois, nous comprenons que le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux rend cet

Plus tôt, au cours de l'année, nous avons prêté notre concours à un séminaire organisé par une université à l'intention des professeurs du secondaire se destinant à l'enseignement du droit. Des commissaires ainsi que plusieurs chercheurs de la Commission y ont participé. Les documents de la Commission étaient disponibles afin d'alimenter la discussion. Le séminaire était surtout orienté vers la recherche de nouvelles méthodes d'enseignement et vers les questions de droit qui se situent au carrefour du droit et de la morale. Si l'on accepte que la moralité, comme plusieurs le prétendent, soit l'un des facteurs de cohésion de la société, il est naturel que la réforme du droit prenne en considération, énonce et contribue à façonner les principes sous-jacents à notre droit. La sauvegarde, la concrétisation et la maturation des valeurs; voilà, en définitive, les objectifs du droit et de sa réforme. La certitude de la conformité de nos lois aux valeurs de notre société contemporaine et l'assurance de l'authenticité de ces valeurs sont le gage de la réussite de toute réforme de notre droit. L'amélioration de nos lois est inévitablement liée à la consultation populaire et à une participation à cette tâche par tous

gouvernement?

que les principes qui président aux lois qui nous régissent? Le droit est une science, une discipline, un système judiciaire, les droits et devoirs de chacun ainsi que les principes qui président aux lois qui nous régissent. Le droit est une science, une discipline, un système judiciaire, les droits et devoirs de chacun ainsi que les principes qui président aux lois qui nous régissent. Le droit est une science, une discipline, un système judiciaire, les droits et devoirs de chacun ainsi que les principes qui président aux lois qui nous régissent.

Si l'on veut que la population ait une voix dans l'application de nos lois ainsi que dans la réforme du droit, il faut l'y initier le plus tôt possible. C'est pourquoi, comme nous l'avons préconisé dans notre deuxième rapport annuel, cet apprentissage doit commencer dans les écoles. Si les Canadiens veulent apprendre à vivre avec leurs lois, c'est à l'école qu'ils doivent se familiariser avec elles. Peut-être est-ce nécessaire pour un étudiant de connaître le taux de précipitation en Haute-Volta ou la hauteur du mont Everest, mais est-ce aussi indispensable que de connaître les rouages de notre système judiciaire, les droits et devoirs de chacun ainsi que les principes qui président aux lois qui nous régissent.

Les responsables du projet chargèrent des profanes aussi bien que des avocats de rédiger des textes traitant de certains aspects du droit de façon claire et intelligible. Ces modèles pourront servir à l'illustration de textes destinés aux non-initiés. Nous songeons aussi à répertorier et à classer la documentation juridique existante.

déterminer s'il était possible d'établir un dialogue continu avec la population au sujet de nos travaux. Nous avons donc mis sur pied un comité de citoyens chargé d'étudier, de commenter et de critiquer nos travaux. Advenant le succès de cette expérience, nous pourrions la répéter ailleurs au pays.

La direction de l'expérience fut confiée à un professeur d'université spécialisée dans la philosophie du droit lequel, d'ailleurs, fut déjà président d'une association de citoyens. Il avait la responsabilité d'établir un programme d'étude, de former un comité de discussion, Le Conseil du centre communautaire et l'association communautaire ont tous deux prêté leur concours à cette expérience; de plus un local fut gratuitement mis à la disposition du comité dans l'enceinte du centre communautaire. La population fut invitée, par des annonces à cet effet, à venir participer aux séances du comité d'étude sur la réforme du droit.

Les séances se sont échelonnées sur une période de douze semaines. Elles furent consacrées à l'étude de nos quatre documents de travail et de plusieurs études préliminaires. Le personnel des sections de recherche concernées participa aux séances, répondit aux critiques et prit note des suggestions formulées par les participants. L'on procède actuellement à l'évaluation systématique des résultats de l'expérience. Toutefois, à première vue, l'initiative s'est avérée un demi-succès. Les séances n'ont réussi à attirer en moyenne, qu'un auditoire de 13 personnes. Cependant, c'est en soi une indication précieuse de l'intérêt suscité par la réforme de notre droit. Nous y voyons aussi un signe évident de la tâche ardue qui guette une Commission avide de dialogue avec la population. Même si les chiffres sont quelque peu décevants, l'on peut se féliciter du sérieux des discussions et de l'intérêt continu suscité par les séances. Tous les participants se sont réellement donné corps et âme à l'étude des questions soumises à leur attention. Ce fait ressort clairement des procès-verbaux des séances. Bien plus, il semble que l'expérience ne restera pas lettre morte; les participants, à la fin des séances, se disaient intéressés à continuer l'expérience, même sans le concours d'un animateur de la Commission. Le réforme du droit était maintenant leur affaire.

D'autre part, nous multiplions les initiatives en vue d'établir d'autres types de rapports avec la population. Au Québec, nous envisageons le recours à une forme nouvelle, liée avec le comportement des milieux juridiques. Nous songeons aussi à faire paraître des articles touchant à la réforme du droit dans plusieurs périodiques communautaires et religieux. De plus, nous avons considéré de recourir à d'autres moyens que nous avons d'ailleurs déjà employés dans une certaine mesure: la radio, le film et la télévision. Comme par le passé, notre personnel assiste régulièrement aux divers colloques, conférences et réunions

à travers le pays. Il entretient aussi des liens étroits avec diverses associations, en plus de celles déjà mentionnées dont la Canadian Association of Forensic Scientists, Young People in Difficulty, le Club du Midi, la Canadian Association of Junior Leagues et l'Institut canadien des comptables agréés. Nous travaillons aussi en relation étroite avec la police. Depuis deux ans, nous contribuons à l'élaboration des programmes intensifs de formation dispensés par le Ontario Police College, situé à Aylmer, où commissaires et chercheurs ont participé à des séminaires réunissant des chefs de police ainsi que d'autres officiers supérieurs, afin d'étudier la nature et les objectifs du droit pénal et du processus judiciaire. Ces discussions franches, parfois acerbes, ont aidé, tant la police que les commissaires, à mieux comprendre les questions qui sont l'objet de nos préoccupations.

Nos rapports avec ces organismes et avec la population en général, laquelle nous communique régulièrement ses commentaires, nous ont certes aidés à mieux saisir la complexité de notre droit. Aussi, ces liens nous permettent de jouer le rôle d'intermédiaire entre la loi et le justiciable, entre le législateur et l'homme de loi. Ainsi, nous recevons les plaintes, les remarques et les suggestions de toutes parts, tant des professionnels que des profanes. Nous regroupons ces diverses consultations pour ensuite les énoncer collectivement, leur donnant donc plus de poids. Ainsi, l'homme de la rue participe davantage à la réforme des lois qui le gouvernent.

Il est certes préférable, voire nécessaire que le profane ait une certaine connaissance de la loi. La loi doit être accessible à la population car c'est sa loi. L'on ne connaît toutefois aucun endroit au monde où ce principe est rigoureusement appliqué, à commencer par notre pays, le Canada. Il faut donc remédier à l'inaccessibilité de la loi.

Les bibliothèques pourraient jouer un rôle-clé dans ce processus de vulgarisation du droit. Les bibliothécaires ont déjà une formation qui leur permet d'aider les gens à trouver les renseignements qu'ils cherchent. Et si l'on orientait aussi leur formation vers le droit? Ne pourrait-on pas recruter des auteurs prêts à rédiger des simples et en garnir les rayons de nos bibliothèques? Afin de sonder le terrain, nous avons retenu les services d'une équipe multidisciplinaire de l'Université de Toronto. Notre but était de développer des méthodes de vulgarisation du droit. Pour commencer, il a fallu identifier les individus et organismes le plus souvent approchés par les citoyens qui sont aux prises avec un problème juridique. Ceci fait, l'expérience se poursuit en mettant en relief les problèmes généralement soumis à ces organismes. Ensuite, l'on procède à diverses enquêtes — auprès de la police, de responsables de l'aide juridique et de cliniques, auprès de bibliothèques de droit, d'universités et de bibliothèques

'alliénation mentale, l'erreur de droit et ainsi de suite. Enfin, ce document de travail est le premier pas de toute recherche préalable à une réforme du droit pénal.

Le sentencing

Le sentencing est intimement lié au type de droit pénal que nous devrions avoir. Notre document sur la responsabilité stricte proposait une classification des infractions en deux catégories: les crimes proprement dits et les infractions réglementaires. Les crimes proprement dits, ceux dont la commission requiert nécessairement l'intention ou l'imprudence de leur auteur, entraîneraient possiblement l'imposition d'une peine d'emprisonnement. Par contre, les infractions réglementaires, pour lesquelles une défense de diligence raisonnable serait admissible, ne devraient pas rendre leur auteur passible d'une peine d'emprisonnement. Qu'on ait recours à la peine d'emprisonnement ou non, quel but poursuit-on en condamnant le délinquant? Comment justifier le châtement? Comment justifier le droit pénal? Et l'infraction, quelle est la meilleure façon d'en disposer? Notre document de travail sur les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence traite de ces questions fondamentales.

Tout d'abord, on y énonce les fondements possibles du droit pénal: le bien commun et notre soit de justice. Ainsi, l'on y reprend des thèmes discutés dans notre document traitant de la responsabilité stricte, tout en y posant des principes qui seront débattus dans un document subséquent traitant de l'obscénité et dans lequel l'on s'interrogera sur la portée que devrait avoir notre droit pénal. Quels que soient les fondements sur lesquels pourrions nous imposer des mesures de dédommagement ainsi que des plans d'indemnisation des victimes.

Ces restrictions imposées à la loi ne favorisent rien ni la dissuasion, ni la réhabilitation des délinquants. L'une des faiblesses de la situation provient du fait que, de toutes façons, il n'y a qu'une faible proportion de délinquants qui sont finalement condamnés. Les statistiques de 1970 sont probantes: sur quelques 100 cas de vol de \$50.00 et plus, 10 poursuites seulement furent intentées; le chiffre des poursuites passe à 16 dans les cas d'effraction et de violation de domi-

cile. De plus, entre 6 et 12% des autres causes furent régées autrement. Il y a donc des limites importantes à l'effet dissuasif de la condamnation pénale.

Notre document de travail s'est donc attaché à l'élaboration d'une solution de rechange au processus pénal actuel. Pour certains secteurs de notre droit — le droit de la famille, le droit du travail, la délinquance juvénile — on fait appel à un mécanisme de règlement ou de conciliation, par opposition à un procès de type accusatoire, afin de veiller au respect des valeurs dont la loi se fait le protecteur et le soutien. Un tel mécanisme favorise l'affirmation des valeurs et des intérêts de la collectivité. En effet, il veille aux intérêts de la victime, en instituant un régime de dédommagement et d'indemnisation et il offre, en outre, l'avantage de déterminer la responsabilité pénale de l'accusé de façon équitable, humaine et économique. C'est dans cette optique que nous avons entrepris la réalisation d'un projet-pilote dont le but premier était de vérifier l'efficacité de ces mesures de conciliation. Il s'agit du projet d'East-York qui fut décrit dans notre deuxième rapport annuel. Les résultats du projet-pilote font actuellement l'objet d'une évaluation exhaustive. Nous pouvons déjà en conclure que des procédures de règlement et de conciliation pourraient certes jouer un rôle dans le cas d'un bon nombre d'infractions mineures, dont particulièrement les infractions contre les biens, lorsque ni l'équité, ni la nécessité n'exige l'arrestation, l'inculpation, la condamnation et l'incarcération du délinquant.

L'objectif de notre document de travail est de favoriser les discussions sur les problèmes du sentencing. Progressivement, nous nous rapprochons de cet objectif. Ainsi, la John Howard Society de l'Ontario a institué des séminaires régionaux afin de discuter de cette question. De plus, des membres de la section de recherche sur le sentencing en ont discuté à l'occasion de plusieurs assemblées de spécialistes et de profanes intéressés.

La communication de la preuve

Aucun système de droit pénal quels que soient sa valeur intrinsèque et le réalisme de sa politique de sentencing, ne peut fonctionner harmonieusement sans être doté d'un mécanisme judiciaire adéquat. La justice, la liberté et la répression de la criminalité en dépendent. En conséquence, notre troisième document de travail sur le droit pénal traite, de façon générale, du processus judiciaire et discute plus particulièrement du problème de la communication de la preuve. Le problème est celui-ci: jusqu'à quel point peut-on exiger que chaque

aptitudes, de l'expérience et de la technologie. A notre avis, il faut soumettre ces normes à un examen minutieux et leur faire subir le test d'un débat en cours. Nous devons savoir exactement ce que l'accusé a réellement fait, comment il l'a fait, pourquoi il l'a fait.

Il demeure toutefois que le principal problème posé par la responsabilité stricte en est un d'ordre moral. Est-on justifié de punir un individu qui n'a commis aucune faute? Est-on justifié de pénaliser des personnes lorsqu'elles ne connaissent pas, et parfois ne peuvent connaître, les circonstances aggravantes qui confèrent à leurs actes un caractère illégal? Peut-on justifier des lois qui ont cet effet?

Avant de répondre à ces interrogations, il faut surmonter un autre problème: il semble que, pour plusieurs individus, le problème de la justification morale de la responsabilité stricte n'en est pas un. On l'a vu: les administrateurs font bon ménage avec cette théorie, et le public s'en fait peu parce qu'il considère que ces infractions sont sans importance et que les sanctions qui s'y rattachent sont négligeables. Toutefois, notre première enquête révèle que, bien au contraire, les infractions de responsabilité stricte sont nombreuses et les sanctions ne sont pas si négligeables qu'on le pense — en effet 70% des infractions de responsabilité stricte sont passibles d'une peine d'emprisonnement. La responsabilité stricte est certes une question sérieuse. C'est pourquoi nous sommes allés au fond des choses dans notre document de travail (comme nous l'avons fait dans nos études préliminaires, récemment publiées conjointement avec le document de travail, sous le titre "Etudes sur la responsabilité stricte"), cherchant à vérifier si oui ou non la responsabilité stricte est injuste. Rédigé dans un style aussi simple et peu technique que le sujet le permet, le document de travail veut stimuler un débat public.

D'ailleurs, le dialogue est déjà engagé. Le document de travail fut longuement étudié par le Conseil des Eglises, par un groupe communautaire de chercheurs sur la réforme du droit et commenté par des membres de la section de recherche en droit pénal à l'occasion de réunions et de congrès d'avocats. La question fut aussi débattue au cours d'une émission de télévision qui y fut consacrée et transmise d'un océan à l'autre.

Toutefois, la responsabilité stricte ne représente, en fait, qu'une partie d'une difficulté d'envergure: la notion de blâme. En tentant d'éclaircir la notion de blâme, de comprendre le phénomène de la criminalité et de découvrir la raison d'être et le but de la peine, le document de travail met en évidence les grandes lignes de notre philosophie du droit pénal. Il constitue en quelque sorte un tremplin devant servir à la réalisation de documents subséquents. Il sert de fondement à nos travaux sur les autres facettes de l'élément psychologique requis pour établir la culpabilité de l'accusé —

Les problèmes engendrés par la responsabilité stricte

titude de la loi: dans les lois et les règlements, la plupart des dispositions génératrices d'infractions ne précisent pas s'il s'agit d'une infraction de responsabilité stricte ou non: si ce que pensait ou savait l'accusé entre en ligne de compte ou pas! Cherchant à résoudre ce dilemme, nous avons fait deux études préliminaires. La première est une enquête statistique dont les données fournies par un ordinateur révèlent que les lois fédérales contiennent à elles seules environ 20,000 infractions de ce genre (ce qui, d'ailleurs, fut révélé dans le rapport annuel de l'année dernière). La seconde consiste en un examen minutieux de la jurisprudence, de la doctrine, des principes et des essais juridiques; cet examen démontre à toutes fins pratiques qu'il n'y a pas de réponse précise à l'éternel problème à savoir "quand une infraction en est-elle une de responsabilité stricte?" et, le cas échéant, "quelles conséquences entraîne-t-elle?" La loi souffre d'une incertitude désé-

crimante.

L'administrateur fait face à un tout autre problème. Il doit voir au respect et à l'application des règlements édictant des normes de sécurité, d'hygiène, d'assistance sociale et ainsi de suite. Comment l'administrateur de la loi peut-il alors en arriver à refuser la prétention du contrevenant à l'effet que son défaut d'obéir à la lettre de la loi était dû à une erreur inévitable? Ne pourrait-on pas appliquer la loi tout aussi efficacement sans avoir recours à la théorie de la responsabilité stricte? Pour répondre à cette question, nous avons effectué un sondage relativement aux méthodes employées par les administrateurs à l'emploi du Ministère de la consommation et des corporations. L'enquête révèle que, dans ce domaine précis, on a tendance à assimiler la responsabilité pénale de l'individu à la notion de blâme. Ne disposant pas des ressources nécessaires, le ministère limitait les poursuites aux seuls cas qui en valaient réellement la peine; il s'est avéré que ces cas étaient des cas où l'accusé avait entrepris la loi intentionnellement ou par négligence. Les administrateurs détectaient facilement des cas où il y avait faute de la part du contrevenant.

Est-il donc nécessaire de recourir à la responsabilité stricte pour assurer l'application efficace du droit pénal réglementaire? Il y a des preuves à l'effet du contraire. En effet, depuis 1968, la défense de "diligence raisonnable" a connu une application croissante dans les lois fédérales à caractère réglementaire, sans que les administrateurs de la justice n'aient eu à s'en inquiéter outre mesure. Il ne s'est trouvé personne à ce jour pour prétendre que ces nouveaux statuts sont impossibles à appliquer. Au demeurant, l'on édicte généralement des infractions réglementaires afin de favoriser l'établissement de normes de diligence, ces normes devenant de plus en plus rigoureuses au fur et à mesure que progressent les domaines de la connaissance, des

● une analyse conceptuelle d'un tribunal exerçant une juridiction intégrale en droit de la famille;

● une analyse des attitudes, des structures et du fonctionnement des tribunaux canadiens qui exercent actuellement leurs compétences sur les divers domaines du droit de la famille;

● un sondage d'opinions auprès des juges au Canada quant à la façon dont nos tribunaux disposent, à l'heure actuelle, des questions de droit de la famille et comment ils devraient en disposer.

A la lumière de ces études, notre document de travail s'attache particulièrement aux problèmes résultant de l'éparpillement et du morcellement des juridictions en droit de la famille, proposant finalement la solution qui nous a semblé la plus souhaitable. Essentially, cette solution insiste sur la nécessité d'établir un tribunal exerçant une juridiction intégrale en droit de la famille. Ce tribunal serait doté de services complémentaires qui assureraient, entre autres, l'exécution efficace des jugements accordant une pension alimentaire et une diminution sensible du chiffre astronomique enregistré au chapitre des défauts de paiement des pensions alimentaires. En effet, 80,000 familles canadiennes, estime-t-on, ne reçoivent pas le soutien du conjoint ou du parent responsable de leur entree. De plus, l'intégration des compétences en matière de droit de la famille permettrait d'entreprendre la compilation des renseignements nécessaires à une meilleure administration des tribunaux; on pourrait mettre sur pied une banque centrale de données statistiques et sociales. Nous avons aussi veillé à soumettre notre proposition dans un document de travail rédigé de façon claire et en termes simples afin de favoriser les interventions du public sur la question à l'étude. Les échanges de vue vont bon train. Le personnel de la section de recherche en droit de la famille a eu, sous ce rapport, des contacts fructueux avec diverses associations et organisations, dont un groupe régional de recherche sur la réforme du droit, une association provinciale d'assistance familiale, un congrès de médecins de famille, une association provinciale de relations familiales, ainsi qu'avec le Ottawa Council of Women on Family Law Reform. De plus, nos bureaux reçoivent et examinent de nombreuses lettres, demandes de renseignements, commentaires et suggestions de la part du public. L'on peut affirmer qu'un dialogue sur le droit de la famille est véritablement engagé.

De plus, il nous est apparu nécessaire d'établir un dialogue et une coopération réelle avec les provinces. Le droit de la famille n'est pas de la compétence exclusive du gouvernement fédéral; il est aussi du ressort des lois provinciales. C'est sur les provinces que reposent principalement l'organisation des tribunaux de la famille et la responsabilité de leur fonctionnement. La réforme du droit est ainsi subordonnée à la coopération entre les organismes fédéraux et provinciaux

La responsabilité stricte

intéressés et, en définitive, elle nécessitera l'accord des instances législatives concernées.

Nous cherchons donc naturellement à encourager une telle coopération. Au mois de mai dernier, nous avons convoqué une réunion des représentants de divers ministères du gouvernement fédéral afin d'étudier la possibilité de créer un mécanisme interministériel susceptible de mettre en œuvre les recommandations du document de travail. C'est ainsi qu'un comité a été créé dans le but de formuler et d'appliquer une politique intégrée et cohérente en cette matière. Nous avons aussi rapproché des représentants de la plupart des provinces en vue de mettre sur pied des projets-pilotes dans le but de vérifier le bien-fondé des théories et des recommandations mises de l'avant dans le document de travail. Les fondements d'une coopération avec les provinces sont en voie d'être posés.

Nos trois autres documents de travail portent sur le droit pénal. Dès le début de notre mandat, nous nous sommes engagés dans l'examen complet du droit pénal canadien. Nous nous sommes alors interrogés sur le droit pénal que nous voudrions avoir, sur le sort que l'on devrait réserver aux délinquants, ainsi que sur la valeur de notre système pénal tel qu'il existe aujourd'hui. Des questions comme celles-ci figurent au premier rang de nos préoccupations en droit pénal. D'ailleurs, la première d'entre elles était particulièrement pertinente au document de travail traitant de la responsabilité stricte.

Pour nous, le fond de la question se résume à ceci: jusqu'à quel point sommes-nous partisans d'un droit pénal sévère? Une personne se rend-elle coupable d'une infraction chaque fois qu'elle pose un geste formellement interdit par la loi, ou ne devrait-on plutôt retenir sa culpabilité que si elle pose ce geste de propos délibéré ou par suite d'une négligence? Prenons, par exemple, l'illustration suivante. Une réglementation prescrit que l'on doit fournir un gilet de sauvetage à toute personne se trouvant à bord d'une embarcation. En vertu de ce règlement, dont la sévérité ne fait aucun doute, des gens qui se trouvaient dans une embarcation tous étant munis de gilets de sauvetage — et qui avaient porté secours à un naufragé qui lui, de toute évidence, n'en portait pas, furent déclarés coupables d'avoir commis une infraction. En effet, il y avait alors plus de passagers que de gilets de sauvetage à bord de l'embarcation. Dans ce cas-ci, peut-on tirer une autre conclusion que de dire que la loi est idiote?

Le tribunal de la famille

sont nécessaires — compilation puis analyse des lois, des règlements et de la jurisprudence. Parallèlement, l'examen sur le terrain est révélateur. Il faut aussi examiner les implications morales et éthiques des objectifs de la loi, de son rôle et des valeurs dont elle consacre l'existence. Finalement, le réformateur doit engager le dialogue avec la population, la consulter, afin de prendre le pouls de l'opinion publique et d'annoncer clairement le point de vue de celle-ci sur la loi — discutant avec les citoyens des valeurs qu'ils voudraient que la loi préserve, du rôle même de la loi et des objectifs qu'elle devrait se fixer.

Nous avons déjà fait état, dans notre deuxième rapport annuel, de ce plan d'attaque menée sur plusieurs fronts. Nous avions alors exposé notre démarche, fondée essentiellement sur l'étude de problèmes d'ordre général par l'examen de cas d'espèce et nous signalions l'importance qu'il fallait accorder à la recherche empirique et au dialogue avec les citoyens. Tout ceci s'est matérialisé, et c'est ainsi que nous avons réalisé les quatre documents de travail publiés cette année, portant sur le tribunal de la famille, la responsabilité stricte, le sentencier et la communication de la preuve.

Le droit de la famille fut inscrit dans notre programme de recherches à la demande générale du public que nous avions consulté au préalable. La consultation mit à jour le ressentiment général de la population, non satisfait de la façon dont les lois actuelles régissent le domaine des relations familiales. Le nœud du problème est intimement lié au morcellement des compétences en matière de droit de la famille. L'on voit mal qu'il faille s'adresser à un certain tribunal pour obtenir un divorce, à un autre pour l'octroi d'une pension alimentaire, à un autre pour décider de la garde d'adoption. Dans de telles conditions, un tribunal peut-il résoudre un problème familial de façon globale, rapide et le tout à bon marché?

L'établissement d'un seul et unique tribunal de la famille nous apparaît être le point de départ logique de toute entreprise visant à améliorer le droit de la famille. Afin d'en arriver à la formulation de propositions visant l'instauration d'un tel tribunal, il nous a fallu examiner de près le droit actuel en la matière, les pratiques et les attitudes des divers organismes publics concernés, ainsi que les fondements philosophiques inhérents au droit de la famille. Pour ce faire, nous avons entrepris de réaliser trois études préliminaires:

Peut-être! Cette créature merveilleuse, avant de s'en-voler vers une nouvelle destination, faisait d'abord un retour en arrière, car elle ne savait vers où elle s'en-volait que si elle savait d'où elle venait. Avant de déterminer où l'on a l'intention d'aboutir, il faut d'abord se rendre compte de la situation actuelle: avant d'apporter des modifications à la loi, il faut en connaître l'état de santé juridique — non seulement ce qu'elle prescrit, mais aussi son but, son mécanisme, la meilleure façon de la réformer et, finalement, l'effet réel de toute réforme. Ceci soulève des questions relatives à la nature même du droit. C'est pourquoi, nous avons entrepris une étude jurisprudentielle de cette question fonda-

mentale.

Justqu'ici, le réformateur du droit abordait sa mission par l'examen des textes. Certes, il arrive parfois que la formulation même de la loi soit l'obstacle principal. C'est ainsi que plusieurs lois, accusant une "lourdeur paralysante", comme le dit Bentham, brillant par leur ambiguïté et semant la confusion totale dans l'esprit de tous, imposent une âpre corvée aux tribunaux et aux avocats. Au surplus, elles ne contribuent en rien à l'établissement de règles de conduite et de normes qui répondent véritablement aux attentes de la société.

Mais souvent le problème majeur réside ailleurs. La réglementation elle-même, à l'instar de sa formulation, laisse aussi parfois à désirer. Son application pourrait peut-être aussi à être repensée. Les valeurs consacrées dans cette réglementation sont peut-être des suètes ou encore ne sont probablement plus le reflet de la société actuelle. Ou bien, l'on ne saisit pas la portée véritable de la réglementation. L'exemple classique est celui du jeune homme qui, accusé d'attentat à la pudeur d'une personne du sexe féminin, plaide, en défense, le consentement de la jeune fille. Le juge souligne que la fille avait moins de quatorze ans et explique que la loi a été amendée il y a déjà un bon moment et qu'ainsi le consentement n'est admissible en défense que si la fille était âgée de plus de quatorze ans. Au moment de sa condamnation, le juge lui demande s'il a quelque chose à déclarer; le jeune homme demande alors à la cour d'expédier d'urgence un télégramme à ses copains de brousse leur expliquant l'armement car, dit-il, ces derniers continuent d'exploiter à fond les vertus de l'ancienne loi.

La réforme du droit doit donc aller au-delà de la lettre de la loi. Elle doit chercher à savoir comment la loi est perçue, tant par ceux qui l'appliquent que par ceux à qui elle est appliquée. Elle doit en étudier les mécanismes d'application — le rôle du juge, de l'avocat, du fonctionnaire et du citoyen. Elle doit sonder la popularité de la loi auprès des justiciables dans l'intérêt desquels elle fut édictée. Elle doit se convaincre du bien-fondé des lois ainsi que des réactions qu'elles provoquent.

Il faut donc mener le combat sur plusieurs fronts à la fois. Des recherches juridiques de type traditionnel

aujourd'hui leurs déchets menacent la qualité de l'environnement de la terre entière. L'on n'a fait que substituer un problème à un autre.

Le problème que pose le vagabondage se prête bien à la démonstration de cette vérité. Le fait de mendier ou de vagabonder constituait naguère une infraction au code criminel. Or, était-ce vraiment un crime? Plusieurs opinèrent que non. Donc, en 1972, la loi fut amendée et l'article proscrivant le vagabondage fut alors abrogé. Toutefois, le problème que posait le vagabondage des mendiants, des pauvres hères et des fauteurs de trouble n'avait pas pour autant été résolu. Il s'ensuivit que la police, de nouveau aux prises avec ce problème, s'affaira à accuser les vagabonds, sous l'autorité, cette fois, d'une loi locale: ils furent accusés d'être des "épaves". Ainsi, le fait de modifier la loi n'a amélioré en rien la situation: le problème demeure entier.

Le progrès, c'est avant tout le fait de remédier aux véritables problèmes, ce que d'aucuns considèrent comme étant une tâche ardue. Comme l'a écrit G. K. Chesterton, "les solutions nous sautent aux yeux; ce sont les problèmes que nous n'arrivons pas à cerner". Le problème, dans le cas des vagabonds, résidait dans le fait qu'ils infestaient les rues de leur présence; la loi qui réprimait le vagabondage n'y était pour rien — mais elle lui devait sa raison d'être. Ainsi, en ne faisant que modifier la loi, on ne touchait pas au véritable problème.

Mais comment savoir si l'on touche au véritable problème? Serait-ce en adoptant l'attitude de Killieyoo, cet oiseau, fruit de l'imagination de Robert Benchley?

La réforme du droit implique plus qu'une simple transformation de nos lois. Elle vise leur perfectionnement. L'on pourrait croire que l'un et l'autre vont nécessairement de pair. Un jour le Parlement britannique, alors sous l'autorité de Cromwell, édicta une loi prescrivant la fête de Noël — c'était certes une innovation, mais était-ce une amélioration? La nouvelle législation était-elle un reflet fidèle de la réalité sociale?

Mais comment s'assurer que les modifications apportées aux lois tiennent véritablement compte de la réalité sociale? L'histoire nous rapporte que dans l'ancienne cité grecque de Locris, on exigea d'un jeune homme s'objectant à la validité d'une loi qu'il présente son projet de réforme lors d'une assemblée publique alors qu'il aurait une corde au cou. S'il réussissait à convaincre l'assemblée du bien-fondé de l'amendement proposé, il serait alors libéré et l'on amenderait la loi. Au contraire, s'il n'y parvenait pas, on le pendrait sans autre forme de procès. Le réformateur locrien se passait littéralement la corde au cou. La réforme par simple goût de réforme ne suffisait pas: les nouvelles lois se doivent de refléter fidèlement la réalité sociale pour qu'elles soient réellement progressistes.

Mais comment s'assurer qu'une réforme soit véritablement progressiste? "Le progrès, tel que nous l'entendons, ne consiste bien souvent qu'en la substitution d'un problème particulier par un autre", affirmait déjà Havlock Ellis. On n'a qu'à penser au problème de l'élimination des déchets pour se convaincre de la véracité de cette affirmation. Autrefois, nos villes et nos usines ne polluaient que leur voisinage immédiat, au-

Le troisième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada, présenté conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, vise la période du 1er juin 1973 au 31 mai 1974. Actuellement, la Commission est composée des membres suivants:

Président — l'honorable E. Patrick Hartt, juge à la Cour suprême de l'Ontario

Vice-président — l'honorable Antonio Lamer, juge à la Cour supérieure du Québec

Membres — le docteur J. W. Mohr, professeur à Osgoode Hall et à la faculté de sociologie de l'Université York

— Me Gérard V. La Forest, c.r. (occupant le poste laissé vacant par William F. Ryan, c.r., nommé juge à la Cour fédérale du Canada)

Membres — Me Claire Barrette-Joncas, c.r., membre du Barreau de la province de Québec

— Me John D. McAlpine, membre du Barreau de la province de la Colombie-britannique.

Le personnel de la Commission est composé de M. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., secrétaire, de M. le juge René J. Martin, adjoint spécial et coordonnateur et du colonel (à la retraite) H. G. Oliver, LL.B., membre du Barreau de la Colombie-britannique, directeur des opérations. La Commission se compose également du personnel de recherche qui regroupe, cette année, trente-deux experts. La liste des membres du personnel de recherche figure dans la Partie III du présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

PARTIE I – UN REFLET FIDÈLE 3

Le tribunal de la famille 4

La responsabilité stricte 5

Le sentencing 7

La communication de la preuve 7

Une nouvelle perspective 8

PARTIE II – ÉTUDE EN COURS 13

Les principes généraux du droit pénal
et l'infraction 13

La procédure pénale 14

Les peines 14

Le sentencing 14

Le droit de la famille 14

Le droit administratif 14

L'expropriation 15

Le droit commercial 15

La mise à jour des statuts 15

PARTIE III – LES ÉTUDES ET LEURS AUTEURS 17

Personnel de recherche 17

Études-maison 17

Études commanditées 18

PARTIE IV – LES PUBLICATIONS

UN REFLET FIDÈLE UN REFLET FIDÈLE

UN REFLET FIDÈLE

1974

Commission de réforme du droit
du Canada

Commission de réforme du droit

1973 • 1974

TROISIÈME RAPPORT ANNUEL

A1 J 80

-A56

Government
Publications

In sight of land...

FOURTH ANNUAL REPORT 1974-1975

LAW REFORM COMMISSION OF CANADA



In sight of land...

FOURTH ANNUAL REPORT 1974 - 1975

LAW REFORM COMMISSION OF CANADA



©

Information Canada
Ottawa, 1975
Cat. No. J31-1975



CHAIRMAN
LAW REFORM COMMISSION

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the fourth annual report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1974 to May 31, 1975.

Yours respectfully,

A handwritten signature in cursive script, reading "E. Patrick Hartt".

E. Patrick Hartt

contents

FOREWORD	1
THREE STEPS	3
Seeing	3
Judging	5
Acting	7
THE WAY IT WORKED	10
Criminal Law	10
The effect of Criminal Law	10
The True Purpose of Criminal Law .	12
The way of reform	15
Family Law	16
Administrative Law	18
Expropriation	19
Canadian Payment System	19
Evidence	20
Communication and Information	21
CONCLUSION	24
OUTSIDE STUDIES	25
PUBLICATIONS	28

foreword

This, the fourth annual report of the Law Reform Commission of Canada, submitted in accordance with section 17 of the *Law Reform Commission Act*, covers the period from June 1st, 1974 to May 31st, 1975.

During the period, the members of the Commission were:

- Chairman — The Honourable E. Patrick Hartt, Justice of the Supreme Court of Ontario
- Vice-Chairman — The Honourable Antonio Lamer, Justice of the Superior Court of Québec
- Full-time members — Dr. J. W. Mohr, Professor at Osgoode Hall Law School and the Department of Sociology, York University

— Dr. Gérard V. La Forest, Q.C.

Part-time members — Mme Claire Barrette-Joncas, Q.C., member of the Bar of the Province of Québec

— John D. McAlpine, member of the Bar of the Province of British Columbia.

The staff of the Commission consists of Mr. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., Secretary, Colonel (Ret'd) H. G. Oliver, Director of Operations (now a Provincial Judge in the Province of Alberta), replaced by Brigadier General (Ret'd) M. H. F. Webber, B.Sc., and research personnel totalling, during the year under review, thirty-five. A list of names of research staff appears on the following page.

Research Personnel

employed during part or the whole of the period June 1, 1974 to May 31, 1975

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.
ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.
BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C.,
D.E.S.C.
BECKER, Calvin, B.A., LL.B., LL.M.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
CHRÉTIEN, François, B.A., LL.L., member of the
Bar of Québec
EDDY, Howard R., B.A., J.D., member of the Bar,
Washington State
ELTON, Tanner, B.A., LL.B.
FITZGERALD, Patrick, M.A., Professor of Law,
Carleton University, Barrister-at-law, England
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D.,
Associate Professor of Law, University of
Montréal and member of the Bar of Québec
FRANCOEUR, Henri, former Deputy Director of
Police, Laval, and former Inspector-Detective,
Montréal Police
FRASER, Murray, B.A., LL.B., LL.M.
FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.
GREENSPAN, Rosann, B.A., M.A.
GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., member of the Bar
of Québec
HOUGH, Barbara, B.A., LL.B.
ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.
JANISCH, Hudson N., B.A., M.A., LL.B., M.C.L.,
LL.M., J.S.D.
JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D.,
Associate Professor of Law, Dalhousie
University

KRASNICK, Mark, B.A., LL.B.
LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.
McCABE, William, Dip. Social Work
McCALLUM, Sandra, B. Juris., LL.B.
MURRAY, Graham, B.A., LL.B., LL.M., member of
the Law Society of Nova Scotia
PAYNE, Julien D., LL.B., member of the Bar of
Ontario
POMERANT, David L., B.A., LL.B., member of the
Bar of Ontario
REID, Alan, B.A., B.C.L., LL.M.
REYNOLDS, Graham, B.Sc., LL.B.
ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., member
of the Bar of British Columbia and Associate
Professor of Law, University of British
Columbia
RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
SILVERMAN, Hugh W., M.A., LL.M., S.J.D.
SILVERSTONE, Samuel, B.A., B.C.L., LL.M.
TENNENHOUSE, Carol, B.A.
THURSTON, Herbert, Advisor to the Ontario
Police Commission, and former Inspector-
Detective of the Metropolitan Toronto Police
WALLER, Peter Louis, LL.B., B.C.L.
WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.
WUESTER, Terrence, B.A., M.A., J.D., LL.M.

three steps

Progress, said G. K. Chesterton, is simply a comparative of which we haven't settled the superlative. In other words, don't hope for better things until we know just what we mean by better. And in particular don't look for better laws until we know exactly what we're looking for. Otherwise all law reform is an illusion—a journey lacking all direction, a voyage to nowhere, a question mark whose only answer is what Sam Goldwyn called a definite maybe.

So how did we define this *maybe*, how did we give direction to the journey, and how did we navigate to make a landfall? From the outset our strategy involved three steps. We took as our guiding principle the motto, *See, judge, act*. Seeing the law and underlying social factors as they really are, judging how best to alter the law to make it better satisfy the social need, and acting to secure these alterations—this was

how we studied the charts, plotted the course and then set sail on a heading that brings us now in sight of land.

Seeing

An hour's reconnaissance, say army experts, is worth a week of skirmishing. We started, then, by trying to see. This wasn't easy, though. It never is, especially for law reformers. *A reformer, said a New York mayor, is a guy who rides through a sewer in a glass-bottomed boat.* He never smells, he never feels the dirt; he doesn't even see it properly. So naturally he doesn't know how to clean it up. To know how, we must get out and see reality.

But seeing is difficult: it must be learnt. Take seeing in a literal sense. Most of us learn to see so

early on in life that we forget we ever had to learn, but people who are born blind but later on acquire their sight say they make no sense of the visual phenomena until they learn to find the pattern there. Besides, ordinary seeing comes so naturally that we forget that curious limitation of the eye which only lets us see clearly what is right in the centre of our visual field. Unless we move the eye continually to bring different things into focus, our vision goes haywire. Experiments at McGill in 1960 showed that if you fix your eyes too long on a stationary object, the image may disappear. Worse still, it may become distorted. *Better to know nothing*, says the proverb, *than to know what ain't so*. In short, physical seeing isn't static but dynamic.

So too in law reform we had to learn to make our seeing dynamic. We had to shift our attention continually from legal rules to social practices and back again, from the general to the particular and *vice versa*, from the wood to the trees and once more to the wood. For instance, when examining the proper scope of criminal law, we sharpened our perception of that general question by looking at the particular problem of obscenity, which we used as an illustrative test case. Conversely, our discussion of the general question highlighted our picture of the specific issue of obscenity. That way we tried to make our vision dynamic.

We also tried to make it stereoscopic. To get a three-dimensional picture we looked in three directions. We looked to the past because this is where we come from and because law, like language, is rooted in history and loses contact with those roots at the risk of being as artificial as Esperanto. We looked to the present because this

is where we are and because law, like life itself, can't turn the clock back. And we looked at the future because this is where we're going and because real law reform isn't putting out today's fires so much as trying to prevent tomorrow's.

A Matter of Excellence

Our thanks go to our two part-time members, Commissioner John D. MacAlpine of Vancouver, and Commissioner Claire Barrette-Joncas of Montréal who completed their terms with the Commission during the year under review. Mr. MacAlpine served with the Commission for three years while Mrs. Barrette-Joncas's term lasted four years.

Despite their heavy schedules as law practitioners, they devoted long hours to keeping abreast of the Commission's work, reading countless research documents, briefs and comments from the public, and in attending Commission meetings. Their contribution, bearing the mark of excellence, was invaluable to the forging of Commission opinion as represented in our working papers.

All our inquiries, then, have tried to look in these three directions—backwards, sideways and forwards. First, backwards looking to the past. In studying the nature and purpose of the criminal trial from a basic, philosophical standpoint, we considered the criminal trial not only as

it exists today in Canada but also as it existed and developed throughout man's history.

Next, sideways, looking at the present. In examining the problem of sentencing in general and of imprisonment in particular, we paid particular attention to present social realities as discovered by empirical investigation. Also in our work on family property we tried to get clear about the underlying social realities with which the law on this particular topic deals. Another way of looking sideways, though, is looking outside Canada to see what we can learn from other jurisdictions. This we have done by examining foreign laws and also by inviting foreign lawyers to assist us. For instance we have had working with us distinguished lawyers from England, France, Australia and Scotland; and we have had shorter visits from lawyers from Holland, Czechoslovakia and the United States. In addition we seconded one of our researchers to the Ministry of Justice in Paris to study the French approach to drafting legislation.

Last, forwards, looking to the future. This we tried to glimpse through means of experiments and pilot projects. Take for example our recommendations on discovery. On looking at this question we concluded that a prosecutor ought to give much fuller advance information to a defendant of the case and evidence against him on a criminal charge. We argued that this would be both fairer to defendants and more convenient to all concerned because of the amount of time it might save. To test our argument we helped set up a pilot project on these lines in Montreal. In fact the saving in terms of time and money has exceeded our predictions.

In this way then we have tried

build a three-dimensional picture. This was how we tried to see.

Judging

Next came the hardest part—evaluating what we had seen. Real evaluation, real judging, can be so difficult that all too often law reformers shy away from it. They just put forward various alternatives to the existing law and then express a preference for one of them without ever fully making out the case for it. They simply plump for one particular option.

But plumping is for the birds. What law reform needs is persuasive argument that the alternative referred to is better than the others. We need to know what consequences that alternative will produce. And this, as we outlined above, we tried to ascertain by experimental projects. This is how we tried to see whether our preferred alternative would work.

But whether it works is one thing; whether it works satisfactorily is another. This raises the most difficult question: satisfactorily to whom? As we said in our second annual re-

port, if we are to develop new approaches to the law, then whose approaches should these be? Suppose we mount a pilot project to see if a proposal works satisfactorily, whom must it satisfy? Ourselves, the legislators, all Canadians or what? Whose values are the ones that matter most?

Here we could have simply plumped for option 'X' or 'Y' and said *that is our preference*. Our job, we could have said, is to put forward our own values. Alternatively, we could have gone in for extensive market research. We could have asked what values in general Canadians hold, and could have left it at that. In fact, we took a third approach: we tried to see what values, if any, are shared by our society in general, to find out their implications and to discover how far in the light of those implications the values are self-consistent and supportable by rational argument.

But are there any shared values or morality in our society? Indeed, is there any such a thing as morality? Is morality, as Bernard Shaw once put it, merely a suspicion that other people aren't legally married? Or is morality like comedian Spike Milligan's floor—a floor so cunningly

laid that no matter where you stood it was always under your feet? Does morality underlie our behaviour and our attitudes? After all, we can't prefer one thing to another without thinking it is in some way better.

But every man to his taste, goes the saying: *one man's meat is another man's poison*. Does this hold good for morals too? Some think abortion utterly wrong, some think it's simply every woman's right. And so it goes across the board with moral questions. *There is nothing either good or bad but thinking makes it so*, says Hamlet. Push this to the ultimate and you get the cynicism of the politician who said:

Those are my principles and if you don't like them, I have others.

We took a different approach. We chose to plot our course by looking at human beings to see what they share. What characteristics, needs and abilities have men in common? *The Chinese taste for music*, said Arthur Koestler, *differs from ours considerably, but all men are subject to the pull of gravity and prefer keeping their balance to losing it*. And preferring to keep our balance is only one of many things we have in common. What these are we

Five Full-Time Members

On April 24th, 1975, Royal assent was given to Bill C-43, an *Act to amend the Law Reform Commission Act*.

The amending Act provides, essentially, for the replacement of the two part-time members by one additional full-time member. The total number of members was therefore brought up to five, including the Chairman and Vice-Chairman. All members are eligible for a term not exceeding seven years. Three members constitute a quorum of the Commission.

Appearing before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, the

Commission's Chairman said *the two part-time members of the Commission have made an excellent contribution to the work of the Commission, but it was our recommendation to the minister that it would be better to have five full-time members*. Originally, the theory was that the two part-time members would provide a continuing input from the bar. After discussion with the president of the Canadian Bar Association, it was agreed that mechanisms could be developed for providing a continuing input from the bar. New methods are now in the process of being developed for this purpose.

know without the need for vast, expensive surveys. A little reflection is enough to tell us.

Besides, mankind is not a tribe of animals to which we owe compassion; it is, in Chesterton's words, a club to which we all owe our subscription. All of us, as the present time shows all too clearly, depend upon one another. Coping with this interdependence, by respecting one another's needs and catering to them, is the way we pay our subscription to the club of mankind. And this is what morality is all about. As Bronowski said in *The Ascent of Man*,

Justice is a universal of all cultures. It is a tightrope that man walks between his desire to fulfil his wishes and his acknowledgement of social

responsibility. No animal is faced with this dilemma: an animal is either social or solitary. Man alone aspires to be both in one, a social solitary.

Or, as Hillel put it,

If I am not for myself, who's for me? And if I am for myself alone, what am I? And if not now, when?

In short, as we argued in our Working Paper, *Limits of Criminal Law*, man needs society. But this means sharing values, for a society isn't just an aggregate of persons; it is a group of people living together. Now living together involves amongst other things communication, and this involves a need for truth. Allow indiscriminate lying and communication is at an end. Truth has to be the general rule. Lying itself is a parasitic activity which couldn't occur if truth-telling weren't normal. Respect for truth, then, is essential to society.

Truth isn't the only essential social value, though. There are others: respect for peace, for order, for agreeing to differ, for non-violence. Given indiscriminate violence, anarchy or rioting, society would collapse. Put it a different way, such a state of affairs wouldn't qualify for the name *society*.

These then are some of the values that are essential to society. As well as these there are other values which are not absolutely essential to every society but nevertheless very important to particular societies. Societies, like individuals, differ from one another. Canada for example is different from certain other societies, partly because of the values we hold. For instance we prefer a larger measure of personal freedom to choose one's own life-style, job and residence than they do in certain other countries. Not

Similarity with a Difference

While the Criminal Code may vary from country to country, and while procedure may be different from province to province, the principles on which we base our criminal law are generally the same wherever we go throughout the Commonwealth. We were fortunate to benefit from the experience of two of the Commonwealth's most eminent legal academics: Professor Brian Hogan and Professor Louis Waller.

Professor Hogan discussed the theory of our criminal law and specifically looked at the issue of vicarious liability. He is a Professor of Law at Leeds University.

Professor Louis Waller looked at the institution of the trial with a view to trying to decide what elements should be retained as is and which should be changed. Professor Waller is from the Faculty of Law at Monash University, Melbourne, Australia.

Comparing Notes with France

During the fall of 1974, the Chairman and Vice-Chairman met with representatives of the French Ministry of Justice with whom the Vice-Chairman had established contact two years earlier. These meetings were very profitable in discussing Criminal Law reform. Justices Hartt and Lamer also met with the President of French Magistrates, President Braunschweig, and discussed the initial and continuing training of magistrates. They also had the opportunity to attend an assize trial with President Braunschweig, thus observing French Justice in action.

that such personal freedom is essential to society. Those other countries seem to work excellently without it. Indeed monolithic societies are possible and many seem to like them, but we in Canada prefer mosaics.

These values then—both those which are essential to any society and those which are important to our kind of society—we tried to bring right into law reform. Divorce

om values, law reform is nothing. This is why, for example, we reckoned that reforms in family law must be clearly based on presently shared values. This too is why we have concluded that the criminal law must be seen as having to do primarily with articulating, understanding and reinforcing values.

Bringing such values into law reform is difficult. It takes considerable time and effort. But making the effort marks the difference between real and illusory law reform. It's like the difference between agriculture and farming as the man from the Prairies put it. *They're the same thing*, he said, *except that farming is doing it*. And law reform—real law reform—is *doing it*: it means we really have to work seriously at plotting the proper course.

cting

But having plotted the proper course, the law reformer has to get to work and make the voyage. He is seen and judged and now he has to act. He has ascertained what is wrong with the law and produced a recipe for putting it right, so now he has to strive to get his recipe adopted.

How then did we go about getting our recipes adopted? In several different ways. Of these the most obvious way—the way that everybody thinks of automatically—is that of commending legislation. We have done much less of this than is usually done by law reform bodies, because, as we have frequently pointed out, we don't believe that altering the written law necessarily alters the reality. The *Bail Reform Act* is evidence enough of this. All the same, we have made legislative commendations. For instance, on strict liability, on the penalty for reg-

ulatory offences, on discovery and most recently on expropriation, our working papers made recommendations suitable for legislative action. As well as putting such recommendations in official papers, we have on occasions recommended in less formal ways. Finally, members and researchers from our criminal law project appeared by invitation before legislative committees and presented briefs before a Senate Committee on the *Cannabis Bill* and before a House of Commons committee on the *Environmental Contaminants Bill*.

Another way of getting our recipes adopted is by persuading those

who operate the legal system to do things differently. Things can often be changed administratively without recourse to legislation. We have already drawn attention to the project on discovery that we helped set up in Montreal. Our previous annual report discussed the project on diversion, which in a limited area allowed certain suitable criminal cases to be diverted out of the main stream of the criminal justice system into other and more suitable channels; and this project is being copied now in other areas. Another example comes from our work on family law, which led us to recommend a unified family court—a matter of course for federal-provincial collaboration; and our encouragement has led in certain areas to attempts at such unification by administrative development. Much of the law is developed in this way, by administrative techniques, not least of course by administrative tribunals. Before one such tribunal, the Canadian Transport Commission, researchers from our administrative law project appeared and presented a brief on the question of costs of interveners before tribunals.

Lastly, and most important, we have always seen law reform largely as a matter of changing beliefs and attitudes rather than written laws. We have seen it as concerned pre-eminently with the general public's attitude. For this reason we have tried from the beginning to mount a dialogue with the public.

Mounting such dialogue hasn't been easy. *I can call spirits from the deep*, boasts Owen Glendower in Shakespeare's *Henry IV*. *And do they come when you do call for them?* asks Hotspur. As D. H. Lawrence said, *Life makes no absolute statements; it is all call and answer*.

Testing Discovery

Following the publication of our working paper on *Discovery*, Montreal judges, the Honourable James K. Hugessen, Deputy Chief Justice of the Superior Court, the Honourable Andre Fabien, Chief Justice of the Court of Sessions of the Peace, as well as Justices Jacques Lessard and Yves Mayrand of the Court of Sessions of the Peace, took the initiative of testing, through a pilot project, the measures recommended by the Commission. Impressive results were achieved within the first few weeks: hundreds of witnesses were exempted from appearing in court and the number of preliminary inquiries made at the Montreal Courthouse dropped by two-thirds.

Church Council Viewpoint

Following a number of years of very fruitful consultation on an individual basis, the Canadian Council of Churches and the Canadian Catholic Conference have come together through the Church Council on Justice and Corrections to respond to our Working Papers.

The objective of this new Council is to develop throughout Canada's churches a viewpoint on the moral issues involved in the areas of justice and penal reform and to present this approach to the Law

Reform Commission. The Council has met regularly with the Commission throughout the last year. For instance, such basic concepts as fault, guilt, punishment and restitution were the subject of a recent one-day exchange of views between some seven theologians representing as many churches and Commission members and researchers. The Commission very much appreciates the considerable time and effort the Council now devotes to helping inform the public about the issues involved in law reform.

All we can do is call. The public has to answer.

Why does the public have to answer? One reason is that it's no good proposing a reform unless we're sure the goal it aims at is the goal we really want. Otherwise we could end up like the man in the fable who wished for immortality and when his wish came true, grew steadily older, feebler and more miserable until he finally realized what it was he really wanted—eternal youth. His trouble was he hadn't stopped to think.

In law reform we have to stop and think. Take crime for instance. *If only*, some say, *we could abolish crime*. But if we could, would we really want to? Would we really want a society where no one ever stepped out of line, where no one ever challenged the system and where no one ever had a conflict with another? Or would we end up like Midas in the legend? King Midas begged the gods to grant that everything he touched might turn to gold. They did. Everything he touched turned to gold—the food he ate, the horse he rode, the daughter he kissed. He prayed for things to be as they had been before his wish was granted. Fortunately for him the gods heard this second prayer.

As law reformers, we can't as-

sume the gods will be so kind. We must avoid such mistakes. We must

Understanding the Arctic

Although the offices of the Commission are located in Ottawa, Montreal and Toronto, the commissioners and their staff travel to every corner of Canada, including the Arctic. A few months ago, the Commission sent its Vice-Chairman, Justice Antonio Lamer, to the Arctic to meet with the people of Frobisher Bay and Pangnirtung on Baffin Island. The Vice-Chairman met a large number of natives and almost all of the police officers stationed in the eastern region of the Arctic. The purpose of his visit was to provide this isolated population with information about the Commission and its concerns as well as to obtain a greater understanding of the problems related to the administration of justice in this remote area of our country.

make sure what we really want.

But this means all of us must be involved. For one thing, this is only fair: if we really attach importance to the need for the consent of the governed, then law reforms too must enjoy popular consent. For another, it is more effective. *The less public participation there is in the planning process*, says Alvin Toffler, *the less efficacious it becomes*. There is a negative feedback to correct poor plans before errors mushroom into disasters. Such feedback, Toffler points out, can only come from an educated, informed and involved public.

The public then needs education and informing on law and law reform. But law is difficult for ordinary people to understand. Recognizing this, we commissioned a study called *Access to Law* to increase the lay public's understanding. In addition we have taken steps to increase the knowledge and understanding of law possessed by children in Canada. And finally throughout our publications—reports, working papers, study papers and other documents—we have done our best to write as simply and untechnically as possible in order to make our work readable, interesting and intelligible.

To an extent we think we have succeeded. Our work on criminal law, on family law and on administrative law has received increasing and extensive coverage in the media. Legislators, judges, the legal profession, police and officials in the criminal justice system have provided considerable feedback on our working papers. Law professors, law students, philosophers, and bodies like the John Howard

Society are increasingly commenting on our work. The Council of Churches and the Catholic Conference have set up a quarter of a million dollar project in order to respond to our efforts. Finally, the growing number of requests for copies of our papers shows that a useful, constructive public dialogue has now begun. This we welcome, for just as war is too important to be left to the soldiers, law is too im-

portant to be left to lawyers.

This then has been our strategy. To see, to judge, to act—we have tried our best to do all three. And now as we approach the end of the period for which the first commissioners were appointed, and this portion of our voyage is nearly over, we feel that though our ship of law reform may not yet be in port, it's nonetheless in sight of land.

Interacting with the Community

All of the Commission's Working Papers are printed in two monthly newspapers—the *National*, a publication of the Canadian Bar Association and *Barreau*, of the Association du Barreau du Québec.

★

The Working Paper entitled, *Principles of Sentencing and Dispositions* was reprinted in the Canadian Journal of Criminology and Corrections.

★

The recommendations in the Study Paper entitled, *The Canadian Payment System and the Computer* have been reprinted in the Canadian Banker.

★

Members of the Commission staff have attended Seminars on Law Reform sponsored by the John Howard

Society of Ontario, and the Manitoba, Ontario, Saskatchewan and Maritime Associations of Criminology and Corrections.

★

Commission members have attended Seminars of Judges in Québec, Ontario and British Columbia as well as attending the Conference of the National Association of Provincial Court Judges.

★

The Commission presented a brief to a Senate Committee that dealt with changes in our marijuana laws and to the House of Commons Committee that dealt with the control of environmental contaminants.

★

Members of the Commission are active in training sessions at the National Harbours Board Po-

lice and the Ontario Police College. Staff members have also lectured at the Canadian Police College.

★

The Canadian Bar Association and Canada's Crown Attorneys have both sponsored meetings with members of the Commission and have reviewed and commented on our papers. This is besides the personal contribution of many members of the legal profession.

★

Since our last Annual Report we have published 8 Working Papers, 4 Study Papers and 5 Background Papers. We have distributed 134,000 copies of documents in the last year. In addition, 4 illustrated information brochures and 2 *Coccinelle* were published and a total of 900,000 copies were circulated throughout Canada.

the way it worked

This, then, was our overall strategy. How has it worked this year in detail? How has it worked in criminal law, family law, administrative law and evidence law? And how has it worked in terms of communication and information?

Criminal Law

First, criminal law. As Winston Churchill said, the way a society treats its criminals is an infallible index to the level of its civilization. So here our three-stage approach raised three questions:

- What does criminal law really do?
- What should it do?
- How best ensure it serves this purpose, and this purpose only?

The Effect of Criminal Law

Ask anyone about criminal law and he'll probably say: *It's there to make sure crime doesn't pay.* Criminal law forbids wrongful acts, sets a penalty for them and punishes those that do them. This serves the purpose both of justice and of crime prevention. In George Eliot's words: *the law's made to take care of rascals.*

A neat and simple picture, but we asked, what of the reality? First, who are the rascals and what makes them count as such? Is it the acts they do that makes them rascals? Or is it the status they already have that makes their acts count as rascality?

Surely, our average man replies: *they're rascals because they do rascally things—things the law de-*

gnates as wrong.

Things the law designates as wrong, indeed, but are they really wrong? Just think: who makes the law that says they're wrong? The rich, the high, the mighty—those at the levers of power. As Goldsmith put it, *laws grind the poor and rich men rule the laws*.

Take for example what most people reckon the basic criminal offence—stealing. Of course, there has to be a law against theft. As the cowboy said, *you have to have a law against finding things that ain't lost*. But do we have to have the law we have? Why are certain kinds of *rip-offs* punished as stealing and others praised as smart business practice? As was said in the old rhyme on enclosures,

*The law doth punish man or woman
That steals the goose from off the common,
But lets the greater felon loose
That steals the common from the goose.*

Under the present law, it seems that gentlemen don't steal; at best they only outsmart others; at worst, they're criminals in plain clothes. To a large extent what they do isn't criminal by definition.

The proof of the pudding, though, is in the eating. Look at conviction statistics. Who form the bulk of those convicted? The poor, the young, the disadvantaged. This is a general trend in all western countries, and Canada is no exception. This was partly borne out by a study we did on those convicted in September, 1967 in Canada of their first predictable offence. The *September study* showed that over a quarter of the people in the sample were under nineteen and almost three-quarters were under thirty.

Next, look at the imprisonment statistics. They tell the same story with a special twist. Our study *The*

Native Offender and the Law revealed that Indians, Metis or Eskimos, who form only 1.5 per cent of Canada's total population, account for nearly 10 per cent of inmates. In fact in Saskatchewan almost 60 per cent of those committed to Provincial jails were Natives. Are these groups really five times as criminal as the rest of us? Or is this a result rather of our laws? A Greek sage said, *laws are like cobwebs—they catch small flies but let great hornets through*. Are our laws cobwebs?

All the same, replies common sense, *some things must clearly be prevented—murder, rape, wounding and so on. These must be prevented, whoever does them, and criminal law is there to do the preventing. It does so by deterrence and by rehabilitation*.

But do they work? What about deterrence? Most people feel in their bones that deterrence works: after all parking tickets deter us from illegal parking and library fines make us bring back books on time. But how far does this hold good for crimes like rape and murder, like theft and burglary? On this the evidence is notoriously inconclusive. Recent research has failed to prove the efficacy of general deterrence, and though some recent economics research has suggested that deterrence works very well, other research, in turn, has queried the validity of that research. All we can do perhaps with regard to deterrence is to adopt Tallulah Bankhead's immortal words and say: *there's less in this than meets the eye*. How far deterrence works we just don't know.

Then what about rehabilitation? If punishing doesn't deter, does it reform? Does it turn offenders into decent members of society? Again we can't be sure. It's difficult to

know for certain how far different treatment given to different offenders prevents recidivism. As the *September Study* put it, *the only sanction which guarantees to prevent recidivism one hundred per cent is capital punishment*. The effectiveness of other measures is not fully known.

What we do know is this: crime doesn't ever diminish or go away. As the French sociologist, Quetelet, said centuries ago, *crime is a terrible toll we pay continually*. Worse still, the toll apparently increases: according to statistics the crime rates are rising year by year. In Canada alone the last decade has shown a doubling of the figures for property offences. Who says crime doesn't pay?

One person who says crime doesn't pay is the victim. He says the same, alas, about the criminal law. Indeed, one of the saddest things about our criminal law is its treatment of the victim. Here is the person who was wronged, the one who's suffering, the one who's burning with resentment. And what does our law do for him? It reduces him to a spectator or at best a witness. For instance, should he have some say about the offender's sentence? Worst of all, the criminal law does little for him by way of restitution or compensation. In fact the victim of the crime becomes also the victim of the criminal process—the forgotten man. Our present process directs all our attention on the offender. The victim is *the man who never was*.

What criminal law's supposed to do, then, and what it actually does are two quite different things. It's supposed to satisfy our desire to stop people committing wrongful acts. In reality, though, we can't be sure that criminal law stops people from doing them or that we really

NEW CRIMINAL CODE

An Approach

A task force set up under the supervision of the Vice-Chairman was commissioned to prepare a report on the requirements of a true codification of Canadian Criminal Law. This report contains a general plan as well as an approach to codification of the substantive part of Criminal law. Invited by the Commission to participate in the work of the task force in Montréal were two distinguished French jurists, professors Georges Levasseur from the University of Paris and Raymond Gassin from the University of Aix-en-Provence. This preliminary study will be published shortly.

want the criminal law to stop them. In fact the citizen's mind is queerly divided when it comes to crime. He feels we should get rid of crime, and so he forks out taxes to pay for policemen, courts and penitentiaries. But never enough, because taxpayers are too mean to pay police forces and penitentiaries sufficient money to do a more effective job. *You want justice*, says the man in Brecht's play, *but do you want to pay for it?* And besides, the citizen may well have a sneaking love of crime: after all, what does he really like to see in newspapers and on television?

One thing we know for certain, though: the criminal law produces

anti-welfare—fines, imprisonment and other kinds of suffering. What's more, in Canada it produces more *anti-welfare* than in many other countries. Our criminal law is more repressive than that of most other similar jurisdictions: we imprison more people and imprison people for longer terms than do most Western countries. Perhaps criminal law itself, not crime, creates part of the problem.

Part of the problem is the price we pay for using criminal law. As we said in *Limits of Criminal Law*, you get nothing for nothing in this life and everything comes at a cost. The price we pay for criminal law is threefold: suffering by being punished, loss of liberty by being forbidden to do things, and loss of the money we pay to fund the criminal justice system. We therefore ought to try to minimise the cost by going easy on our use of criminal law. We have to learn restraint.

The True Purpose of Criminal Law

If criminal law doesn't stop people being criminals, what does it do besides producing *anti-welfare*? The answer is: it helps protect our fundamental values.

Man needs society, as we argued earlier. And this means sharing certain values—respect for non-violence and truth as a bare minimum. These are fundamental values, essential to any society. Besides, there are other important, though non-fundamental values, shared in our particular society—respect for freedom, privacy and human dignity, for instance.

Both kinds of values need to be protected. Essential values have to be protected to stop society's disin-

tegration. If everybody felt free to take to violence or if lying became common practice, social life wouldn't be viable. Certain non-fundamental values also have to be protected if the society is to stay the kind of society it is. If Canadians came to think it right that the authorities should regulate the minutes details of their life and tell them where to live, what work to do and how to dress, then Canada would become a very different sort of country.

Take an example—strict liability. If Canadians were happy to have laws punishing people who never intended any harm and have no moral fault, then where would be our *just society*? At the outset of our work on criminal law we dealt with that curious doctrine of strict liability, common to most Western countries, which allows conviction and punishment of people who in any moral sense are quite without blame. We recommended that it should be replaced by a doctrine of due diligence.

Another example concerns mental disorder and the criminal law. Based on nineteenth-century English law, our rules on the criminal responsibility of the mentally disordered are archaic, artificial and unjust. We suggest a different approach to square more satisfactorily with our basic notions of freedom and responsibility. We want our criminal law to be what at common law it always was—a law based firmly on the notion of choice.

In these two examples—strict liability and mental disorder—we want our criminal law to do what it should do in all areas: not undermine our values, but bolster them and underline them. But how does it do this? By treating seriously those acts that are seriously wrong. To see the importance of this just thin-

how queer it would be if criminal law did the opposite. How odd are the following lines in a certain television play: *On the last occasion on which he took a life he was warned by a detective sergeant that complaints had been lodged and that action would be taken against him if he failed to conform to the law.* This isn't how we operate our criminal law.

As we said in *Limits of Criminal Law*, when values are threatened, criminal law serves various purposes: it provides a response, articulates the values threatened, helps to inculcate those values, and provides the rest of us with reassurance. First it is a *response*. To take an analogy, when someone—a friend or colleague—dies, we feel called to respond by acting gravely: we stand in silent recollection, attend a burial service and so on. Death is a serious event: we feel a need to solemnise it. But so is crime. Once a serious crime is committed in our midst, we can't just ignore it, we must do some-

thing. And criminal law is a means of doing something.

But criminal law is more than a mere response to breach of values. After all, what does it mean to really hold a certain value? It means various things: it means to act in certain ways, conform our conduct to that value, commend those who despite temptation to the contrary stick to the value, and condemn those who contravene the value. So if we really hold that murder is *out*, then when one member of our society murders another, we have to *articulate* our holding of that value. Prosecuting, trying, convicting, and punishing the murderer does just this. Just as medals for bravery, prizes for achievement and canonization for sanctity officially articulate our respect for meritorious behaviour, criminal law officially articulates and clarifies our condemnation of bad behaviour. As Sir John A. MacDonald says in the play *Louis Riel*: *Once more the outlaw shapes the law.*

There is another purpose,

though. Our values must be learnt and reinforced. These need various teaching and socialising agencies, like families, schools and churches. But one such agent, and one all the more important as those others gradually seem to abdicate their teaching role, is the criminal law. As Desmond Morton wisely said, the criminal trial is a morality play which reiterates the lesson that murder, rape, robbery and so on are *out of bounds*. Such lessons help to *inculcate* the value threatened by the criminal.

They also serve a further purpose: they provide the rest of us with *reassurance*. They reassure us first by letting us see justice done. Suppose that while most of us refrain from violence and dishonesty, one or two resort to murder and robbery and nothing is done about it. The rest of us will feel that this is unjust and that we ought to make society as just as possible. Criminal law is one way of trying to satisfy that want.

But quite apart from the question

Techniques of Legislative Drafting

Concerned with the complex problem of legislative drafting, the Commission decided to study the European approach in this matter. Bernard Grenier, a researcher with the Commission, and Pierre Béliveau, professor at the Faculty of Law of the University of Montréal as well as a consultant for the Commission, spent four months with the French Ministry of Justice, in Paris, carrying out a comparative study of French and Canadian legislative techniques for the purpose of improving the latter where appropriate. They studied the pros and cons of French codification as well as its various forms. They also became familiar with the experience of other European countries such as Switzerland, and agencies such as the European Council and the European

Communities.

Messrs. Grenier and Béliveau had the opportunity to work with French jurists in the drafting of bills involving, among other things, amendments to the Criminal Code and to the Code of Criminal Procedure whose objective is to propose alternatives to short prison sentences and to limit preventive detention. Their experience will be useful to the Commission in preparing legislative drafting, particularly in the area of criminal law.

The Commission has established a very good relationship with the authorities of the French Ministry of Justice and wishes to thank them for their cooperation.

of justice, there is another need for reassurance. If most of us refrain from violence and dishonesty even when it would suit us not to, and if one or two resort to murdering and stealing and get away with it, then the rest of us will grow cynical and disillusioned: we'll feel we're being *taken for a ride*. Chances are too that we'll take the law into our own hands and resort to lynch law. Out of the window then goes order. Hence our need for criminal law.

Given this view of criminal law, then there are certain corollaries. One concerns the scope of the criminal law, another the nature of the criminal trial, and another the matter of sentencing. And all involve restraint—the criminal law is a sledgehammer which we should use no more often than necessary.

Take first the scope of criminal law. In our view criminal law should be confined to those offences which, like rape and murder, seriously threaten essential or important values. As we recommended in *The Meaning of Guilt*, all serious criminal offences should be contained in the Criminal Code. Offences, like illegal parking, which don't seriously threaten these values but may be anti-social, should form no part of the real criminal law. For these the serious penalty of imprisonment should be excluded. And acts which neither threaten social values nor have any anti-social character but pertain more to a person's own life style shouldn't be against the law at all.

Next take the criminal trial itself. Of late it seems that lawyers have been divided. One group sees trials as conveyor-belts processing people as quickly as possible into the post-conviction part of the criminal justice system. The other group sees them as due process hurdles for prosecutors to surmount before

they can hand their charges over to the next stage in the system.

In our view both groups are wrong. Both make the same mistake of looking at the trial simply as a hoop through which the accused must go en route to the next stage. The only difference between them is that one group wants to make the hoop as easy as possible to go through while the other wants to make it as hard as possible. Both fail to see that the trial has a function, not just as a step to the next stage in the process, but as a stage that is complete in itself.

What, then, is the function of the criminal trial? Following Morton's suggestion that the trial is a kind of morality play, we argued in our work on the criminal trial that the trial at its best is a contest between good and evil, good represented by the prosecutor, evil—according to the prosecution—by the accused, where we're provided with a kind of moral discovery: evil is unmasked. Is the accused really evil? Did he actually commit the crime? Did he in fact have some justification? Is that sort of act really wrong? Such questions the trial enables us to grapple with. It lets us talk about what concerns and disturbs us, and allows us to discuss openly and publicly the things we need to have discussed.

But what does this mean in practical terms? First it means that criminal trials should be reserved for the conflicts that need this kind of public moral contest. Many incidents at present finding their way into the courts don't need it; they are the natural and normal outcome of group living, and people who live in groups should learn to solve their own conflicts. To help such people find them, we mounted the *diversionary option* scheme already mentioned, which forms the subject

of a Working Paper and a series of study papers. The accent here is on reconciliation, on the parties settling their differences themselves, and on moving positively to a more fruitful relationship.

Some cases, though, aren't fit for the diversionary option. They're far too serious—the conflict has got out of hand. These have to go to trial. What's needed then for these is a fair trial in accordance with justice and the criminal law.

This means two things. First, it means that the outcome should be dictated by the demands of justice and not by any bargain struck between the parties. In our view plea-bargaining can't be justified. To decide upon a defendant's guilt or sentence in accordance with what he's prepared to accept and bargain for is like determining a student's grade by reference, not to the work he's done, but the bribe he's offered his professor. If the professor hasn't time to assess all his students' work, then either we need fewer students or more professors. Likewise, if the courts' case-loads are too big to get through without plea-bargaining, then we may need more courts, fewer prosecutions or better procedures. Limit the scope of criminal law, as we suggest, and make good use of the diversionary option, and the problem may well solve itself. Meanwhile plea-bargaining, is something for which a decent criminal justice system has no place. There has to be a trial.

Second, the trial must be fair. This means that the accused must be a full participant and have his day in court: he has to be a subject not an object. But what if he's unfit by reason of mental disorder or some other disability, to plead? This question formed the subject of *Unfitness to Plead*, in which we faced the following dilemma: try a

mentally unfit accused and we deny him a fair trial; declare him unfit and postpone the trial till he recovers and the charge may hang over him forever while he himself may languish in a mental institution till he dies. We have recommended a way of minimizing this injustice.

Fortunately most criminal defendants are *quite* fit to plead. In their case, what more is necessary to make the trial a fair one? Given that the accused can take part, can have a lawyer represent him, and can get legal aid if he can't afford to pay a lawyer himself, we still consider him at a disadvantage. If he is to have a fair chance of answering the case against him, he has to know clearly the nature of that case. Prosecutors should allow the accused much more discovery of their case than they usually do. As we said earlier, our Working Paper *Discovery* argued the need for greater discovery in the interests both of justice and of expediency. This working paper prompted judges in Montreal to mount an experiment in which we have assisted and cooperated. It involved crown attorneys giving full discovery to the defence in lieu of preliminary inquiry. This has won general acceptance, has proved fairer than previous practice, and has turned out to be vastly more efficient. Defendants who know the full case against them have not only been better able to prepare their defence, they have also been better able to see in many cases the futility of contesting the charge. In such cases, by pleading guilty they have saved witnesses the trouble of appearing to testify, have spared jurors the need to serve, and have shortened the time spent on the cases by all court personnel. The monetary saving alone is estimated in the millions of dollars.

The third corollary of our view of criminal law relates to sentencing. Here too, the emphasis is on restraint. Punishment hurts.

Today no punishment hurts more than imprisonment. As Oscar Wilde wrote in *Reading Gaol*:

*I know not whether laws be right
Or whether laws be wrong.
All that we know that lie in gaol
Is that the wall is strong,
And that each day is like a year,
A year whose days are long.*

Alternative Ways of Sentencing

During the deliberations about the use of Sentencing Guidelines, we were joined by Professor L. Hulsman of the Faculty of Law at Erasmus University in Rotterdam. Professor Hulsman is heading a Committee examining restitution and compensation in Holland and has previously served with the Council of Europe.

But criminal statistics suggest that far too many people are being imprisoned in Canada today and for terms that are far too long. Indeed few democratic countries make such extensive use of prison. The excessive suffering involved, the negative approach of isolating offenders from the community, and the expense entailed—\$14,000 a year is the estimated cost of keeping a person in jail—led us in *Imprisonment* to recommend that prison be confined to two sorts of

cases: (1) where the offender is too dangerous to be left at large, and (2) where no other form of punishment will suffice to denounce the wrong done and underline the value infringed. Yet the more rarely we use imprisonment, the more rapidly it may become unnecessary for denunciation.

Certainly we hope that prison may become increasingly unnecessary. Other forms of disposition are so much more constructive—particularly restitution and compensation. In *Restitution and Compensation* we urge that restitution should be made a central consideration in sentencing and dispositions, and that compensation is necessary to give increased recognition to the victim in the criminal process. To make fines more constructive, and more equitable, we argue in *Fines* for a system of day-fines to gear the penalty to the offender's means in the way our progressive tax system seeks equality of sacrifice by gearing tax to taxpayers' means.

In this way, using criminal law with restraint, employing it to bolster core values and utilising constructive sentences, we may achieve a more modern, more humane and more civilized system of dealing with offenders.

The Way of Reform

How best ensure we get this system? What is the most practical way of reform? *People don't object to reform*, it has been said; *what irks them is being reformed by people no better than themselves*. Yet when it comes to evaluating alternative possible types of criminal law, perhaps no one is really much

more qualified than anyone else to do it. All we as law-reformers can do is examine the problem, discover alternatives, and draw out the implications of each alternative in the light of that general value system held by our society. Eventually the public must take over. The public must reform its laws itself.

Family Law

Hard as it is to grapple with criminal law, it's harder still to deal with family law. Criminal law after all comes squarely under federal jurisdiction, while family law is both a federal and provincial concern. Here, then, we have tried to see the real family situation with its problems, to judge how best help resolve those problems, and to act in order to co-operate with the provinces in devising the appropriate mechanism for dealing jointly with family law issues. To that end we have from the first held ourselves available for consultation by the provinces. Also we were to some extent responsible for setting up an interdepartmental committee of government to facilitate a joint federal-provincial approach to family law problems.

But first we had to see what are the present problems in family law. Chief among them is the factor of change. The twentieth century has been one of change rather than stabilization in this field—change in the basic notion of the family, change in the position of husband and wife and change in the parent-child relationship. These three developments manifest themselves in three current phenomena: the women's liberation movement, the youth rebellion and the sexual revolution.

First, women's liberation. This in-

dicates a shift away from the Victorian image of the autocratic father who alone is legally and socially responsible for making all major decisions affecting the family. The accent now is on equality between the sexes. Long left behind is the traditional assumption that *a woman's place is in the home*.

Also left behind is the notion that *children should be seen and not heard*. Each member of the family, we hold today,—children no less than parents—should be helped to fulfill himself and find his own way to personal happiness. More important still, childhood is no longer seen merely as a stepping-stone to adulthood. Instead we recognize it better now for what it is: a stepping-stone certainly, but in addition a period existing in its own right—a stage of life with value in itself. Such recognition can be seen in the recent upsurge of concern for children's rights.

Most notable, however, has been the sex revolution. Traditional values and the ideas of *the good old days* are challenged, scrutinized and criticized. This even goes for marriage itself. Gone are the days when we could say, *Marriage is such a fine institution that no family should be without one*. Today we find more public tolerance of a variety of unions: trial marriage, contract marriage with renewable option, open marriage, group marriage and homosexual marriage.

This change in public attitude reveals itself too in a different view of divorce. Much water has flowed under the bridge since Robert Benchley said, *the surface of divorce has not been scratched yet: it's lucky everybody isn't divorced*. Today divorce carries far less social stigma than it did. People accept that some marriages just break down without either of the parties

being primarily to blame.

But how has our law kept abreast of all these changes? In a word, hasn't. The changes in family structure and organization in the real world aren't mirrored in our legal arrangements. The changes in our attitudes and values regarding the family, sex and marriage aren't reflected in our law and jurisprudence. No wonder the Canadian public in response to our initial questionnaire asked that our programme of reform should include family law.

Once we included family law, however, we encountered a major difficulty. Our task, we reckoned was to try to make the law more truly reflect the social need. So family law, we concluded, had to be revised to deal more appropriately with the Canadian family. But then what is the Canadian family? In fact we know extremely little about it. Indeed it's questionable how far there is such a thing as *the Canadian family*. Instead there seem to be different types of family: the Anglo-Canadian family, the French-Canadian family, the Indian family and the Eskimo family, to mention only the most obviously different types. The truth is Canada is a mosaic of families differ culturally, ethnically, linguistically, religiously, ideologically, and in other ways. How far is there enough consensus on which to base our family law? Is there a basis on which to build?

What do we judge to be the basis of any viable family law? Indeed what is our philosophy of family law? It starts from the premise that human beings are by nature social. This means, as we said when discussing criminal law, that they share certain values, principles, standards and attitudes. In particular they share common values with regard to those matters which are o

serious concern either to individuals or to society. Sex is one of these. So too is the bringing up of children.

Sex is a basic human drive. As such, given the human condition and the divided self, it is also a major source of conflict. 'X' wants 'Y' for his sexual partner but she doesn't want him for hers. Where does his right to have sex with her end and where does her right not to have sex with him begin? Such are the conflicts human life is made of, and such is the stuff of morals, religion, literature—and law. Inevitably we need to have laws on these problems, although not necessarily those very laws we have.

Sex, then, is vitally important to society, but so is the bringing up of children. Society has to make provision for its own renewal. Who is to be responsible for babes-in-arms, for young children and for adolescents? How are they to be educated? These are questions every society has to answer, even if it only provides answers by default—by doing nothing or by simply letting the parents act as society's deputies. These questions our own society answers primarily through its family law provisions.

Our premise, then, that sex and child rearing are matters of great concern to any society leads us to conclude that any society needs some sort of family unit. It needn't be the typical Victorian lifelong union of one man and one woman. It needn't be the typical *two parent* family: single parent families, multi-parent families, communes—all these alternatives are possible. But some sort of unit there must be. In short, there have to be arrangements to deal with these socially important matters.

Given that we have such arrangements in our society—we have in fact a variety of types of

TWO MILLION

words

Researching this most important field of concern—Family Law—kept, over the last four years, some thirty academics, lawyers, judges, sociologists and other consultants very busy. More than two million words were written in all covering some thirty different studies.

In addition to three Family Law working papers already published, three more are to be released during the next few months. Furthermore, background papers are being published through Information Canada.

The Commission is planning to forward its final report to the Minister of Justice and Parliament next winter.

family units, although the typical two parent union for life is the most prevalent—what is the proper role of family law? It is, we think, to provide constructive means of resolution of family conflicts and to promote and protect the basic institution of the family unit.

Protecting the family unit, though, isn't simply setting our faces against divorce. In our view society needs family units, though, as we pointed out, these come in different shapes and sizes. But above all, society needs useful, fruitful family units. There can be instances where preservation of a family would militate against the welfare of the individuals making up that fam-

ily. Such conflicts of interest aren't resolved by parroting homilies. For example, opponents of divorce may say, *divorce is bad for children*. But here the real question is not whether it's bad for children, but whether it's worse than the alternative. Living with two parents locked in conflict can be more damaging for a child than living with one separated from the other by divorce. On this, however, there is still a notable lack of sociological data.

In our view, then, the role of family law is to promote fruitful family units. This means first that in general law shouldn't interfere with marriages that are working well. All it should do is foster arrangements calculated to produce fairness and harmony between the parties to such marriages. One of the most unfair aspects of present family arrangements is the inequity regarding family property. Our recommendations, set out in our Working Paper on *Family Property*, aim to put both parties on a footing of equality, so as to produce greater harmony, more justice and an increased chance for the average marriage to be viable.

But concern for fruitful family units means secondly, that the law needs to step in to deal with marriages that are no longer fruitful. And here we see a kind of paradox. Law is often criticized for over-emphasizing the pathological: it stresses divorce rather than marriage. Yet in a way law is quite right to do so. After all, to take an analogy, look at medicine: it concentrates on injury and illness rather than health. That too is right. Surely it's bad enough to have to call the doctor when we are ill. Don't call him also when we're well. The same with law: we need it—perhaps unfortunately—when things go wrong, but surely not when things are going

right. So family law is right to fasten on marriage breakdown, for this is where the law is necessary.

But what is marriage breakdown? Clearly not a simple isolated event occurring suddenly. On the contrary, it is invariably a slow and gradual process of disintegration. On this account, many of our recommendations presuppose new techniques and procedures going far beyond our traditional concepts of law, lawyers and courts. So we have recommended the introduction of new laws and procedures to encourage reconciliation of differences between spouses, to promote the welfare of the family as a whole instead of vindicating private *rights* and punishing matrimonial *wrongs*, and to treat the causes rather than the symptoms of family breakdowns.

Many of these recommendations involve substantial departures from the existing legal regime and judicial process. To take one example, *The Family Court* urged a move away from the adversary system and recommended the extensive use of social services to mitigate the injustices flowing from the traditional approaches of the law and the judicial process. In *Family Property*, we condemned the present law regarding family property and we suggested changes of a fundamental character. Since then we have been undertaking an extensive review of the need for fundamental alterations in our divorce and maintenance laws.

These then are the problems as we see them and these are the methods we judge necessary to solve them. But how do we act to see that those methods are applied?

First, we bear in mind that it is often impossible to predict the consequences of new arrangements.

Where possible, therefore, we have favoured the development of pilot or experimental projects to test the theses articulated in our Working Papers. Since publication of *The Family Court*, a number of provinces have taken steps to develop pilot projects. While one province, British Columbia, developed such a project under provincial auspices, other projects now being considered will involve close federal and provincial co-operation. There is every possibility that pilot projects will be established in the near future in Manitoba and Saskatchewan, several other provinces are presently formulating proposals for submission to the federal government, and no doubt new pilot projects will be developed in a number of areas across Canada. Encouraging and assisting in such projects and in such federal and provincial co-operation has been the way we have acted to further reforms in family law.

Administrative Law

In administrative law, also, we have tried to see, judge, act. Seeing is what most of our work in this branch of law is about. Only a very small number of administrative decisions are challenged in the courts. But administrative law is developed out of those challenges. As a result, it gives a limited picture of what really is an immense process—a process in which thousands of decisions are made every day. Very few people aren't touched in one way or another by these decisions.

Who makes these decisions? And how do they do it? These are important questions for the people affected. Indeed they are important questions for everyone, because we all have an interest in the effi-

ciency, if not in the fairness, of administrative decision-making.

Very little has been written about the administrative process, about how statutory authorities make their decisions. These authorities are public servants, agencies, boards, commissions, departments and tribunals created and empowered by Parliament for particular purposes. Here, then we have had to start from scratch: we had to see the total picture. Our first step therefore was to undertake descriptive studies on how a number of these authorities make decisions and on the practices and procedures they follow. And in doing these studies our researchers attempted to see things at first hand, to *live* with the agency and its problems during the course of research.

Our studies have so far concentrated on what could be called independent administrative agencies. Two studies of this type of agency operating in very different fields, are now complete, one on the Immigration Appeal Board and the other on the National Energy Board. They will be published shortly. Several more we hope to complete over the next year—on the Anti-Dumping Tribunal, the Atomic Energy Control Board, the Canadian Transport Commission, the National Parole Board, the Pension Review Board and the Unemployment Insurance Commission. Meanwhile during this year we circulated an interim report on the Canadian Transport Commission, and it is being studied as part of the current review of transport regulation by the government.

These descriptive studies have enabled us to see better the administrative law picture, and, having seen it, to judge what and where the problems are. Indeed we are planning a report on the federal administrative process, its important char-

acteristics, attributes and problems. In this we are trying to evaluate the administrative process, to suggest improvements, and to point the way for further research and reform.

But law reform means more than seeing problems and suggesting solutions. It means trying to persuade people to adopt your preferred solutions. So we have tried to help statutory authorities with some of their current problems. For example, we have made suggestions to a number of administrative tribunals about *notice*—about how administrators tell people what they are doing and what people can do about it. In addition, researchers from our administrative law project intervened in a *legislative* hearing before the Canadian Transport Commission. They did so to present their views before proceedings which could lead to changes in rules or policy by the agency in question. This intervention concerned the matter of awarding costs, particularly to citizen groups intervening in agency proceedings. In these ways we have tried to act to further our suggestions for improving administrative law.

From the findings of our empirical studies, we are beginning to develop a broader framework for an examination of the larger questions. One aspect, for example, relates to public participation. Such participation is on the increase, and this has presented many statutory authorities with difficulties. Procedures which have been designed for a limited number of parties, and which often rely on trial techniques, often prove to be inadequate when many parties intervene in the same matter. We are currently considering this new phenomenon and studying the ways in which some tribunals have reacted.

Expropriation

A particular aspect of our work on administrative law related to expropriation. Here, we discovered that some 1200 federal statutes authorize expropriation. What's more, we found that most of them do so without providing an opportunity for owners of the property expropriated to be heard and without prescribing full compensation for their losses.

In modern societies some degree of expropriation is inevitable. The problem is to balance society's needs against the need for justice to the individual. In the light of our researches and of comparison with what happens in a number of jurisdictions, we judged that the problem can only be solved by a fair expropriation law containing certain basic essentials. Those affected by the expropriation must be treated equally. They must be able to discover their rights easily and understand them. There must be a public hearing prior to the decision to expropriate. Compensation for all losses must be available. And there must be political accountability for the final decision to expropriate.

These basic essentials of a fair expropriation law are by no means uniformly guaranteed in Canada, despite the improvements provided by the *Expropriation Act* of 1970. For this reason we have suggested a new uniform statute to govern all federal expropriations. This statute would follow the pattern of the *Expropriation Act* of 1970 but would include a number of variations and improvements. Some features of the statute are hearings that would allow independent assessment of proposed expropriations, compensation of owners for actual expenses reasonably incurred, a less

expensive alternative than the Federal Court of Canada for owners claiming small amounts, and special provisions to give equivalent protection to owners affected by the land acquisition and expropriation by railway and pipeline companies.

These suggestions we made in a Working Paper on *Expropriation* which has been published and widely circulated.

Canadian Payment System

In this field, too, we are still learning to see and understand. Burgeoning computer technology is fast developing the future payment system, while we attempt to cope with today's and even yesterday's problems with ancient tools. Only yesterday it seems the usual form of payment was cash; today it is cheques. And these, though expanding at a phenomenal rate, are increasingly supplemented by credit cards. Immediate electronic payments will soon replace both in many transactions.

Our quest began with the simple notion of reviewing the statute governing cheques—the *Bills of Exchange Act*—in keeping with our mandate of systematically reviewing and modernizing the laws of Canada. But we soon concluded that a mere revamping of this obsolescent statute was inadequate and that what we needed to learn was the methods of payments actually in use and those that were developing. This led us into an examination of future computerized payment system. This was the subject of a study paper *The Canadian Payment System and the Computer: Issues for Law Reform* published last fall.

That study paper included not

only what we had observed but also our evaluation of the situation. Our judgment led us to the following conclusions. First, when payment systems are computerized, many present practices required by the law, on the assumption of a paper-based currency, will become uneconomic and unnecessary, and banks shouldn't be forced to adopt

devised solely by financial institutions. Finally, no segment of the financial community must be given an undue advantage over its competitors: in a free economy no participating institution can be allowed to dictate to the others.

To try and implement the above conclusions, our researchers have co-operated in a study of the payment system begun by the Government. In addition we propose to continue having a member on the Interdepartmental Committee recently established to delve further into these problems. This way we can advance our views, particularly on the issues we have just identified—in a subject as technical and fast moving as this one, the best means of assisting in law reform.

Evidence Law

A key part of the legal process is the trial. But what does a close look at the trial reveal? A mass of technical and often arbitrary rules apparently preventing witnesses from telling the truth as they know it. Evidence accepted by all reasonable people turns out to be inadmissible because it's hearsay or for some other reason. The result is technicality and unreality, delay and often increased expense.

How can evidence law be improved? How can it be made to cater to the social need? First, we must understand the reason why we have to have laws on evidence. The reason is simple: in an adversary legal process such as we have in Canada it is left to the parties themselves to put evidence forward, so naturally there must be rules to guide the parties on the matters to be considered by the court—no rational system of law could leave the parties absolutely free.

So judges naturally develop rules of evidence. Unfortunately however, such is the common law doctrine of precedent that over the years the rules became too cumbersome and complex. Yet, given that questions on evidence law often arise unexpectedly in the heat of the trial and must be answered

MILITARY LAWYERS

Constructive Criticism

From the beginning of its existence the Commission has maintained a useful liaison with the Judge Advocate General of the Canadian Armed Forces, and during the past year this relationship has continued to flourish. At the invitation of Brigadier General J. M. Simpson, the Commission's Chairman and two members of the Commission's staff attended one day of the annual conference of the Judge Advocate General at Canadian Forces Base Trenton.

They reviewed with the military legal officers the Commission's tentative proposals for changes in the Law of Evidence.

It is interesting to note that the Armed Forces have had long years of experience with their own Rules of Procedure which, in effect, are not unlike a codification system. This exposure of an important draft paper in a working session elicited candid and constructive criticism of meaningful value to the Commission.

Drawing from a Common Experience

One of the first tasks accepted by the Commission was a review of Canada's Evidence Law. One model we consulted was the American Model Code of Evidence and we were fortunate to be able to draw on the experience of Judge Spencer Gard of the Supreme Court of Kansas, one of the originators of that Code.

Judge Gard enabled us to see some of the serious questions that had to be considered in trying to introduce a Code of Evidence in Canada and explained the ways the adoption of the Code was facilitated in the United States.

them. Second, the future payment system must be organized to meet consumer needs—the necessary consumer rights and remedies must be built into the system. But in order to know their rights and remedies, consumers need to understand the system. This means new techniques to promote that understanding—the system mustn't be

on the spur of the moment, a relatively simple and easy set of evidence rules is desirable.

But how are we to get such simple rules? Our method of approach was as follows. First we established the Evidence Project to make an examination of the law in depth. The Project then put forward tentative suggestions for improvement, and these were submitted to the legal profession for comment. Professional reaction—at public meetings and in written communications—was reviewed by a special task force. In the light of this review we have now produced a Working Paper setting out the principles underlying our proposals. This Working Paper should be out shortly. It looks at evidence as a total picture and, rather than tidying odd bits of the law, attempts to set out a comprehensive solution.

Communication and Information

As we said earlier, the process of law reform we believe in requires continuing dialogue with people—people interested in law and in change. But many interested and talented people are unwilling to undertake or even attempt to undertake a meaningful role in law reform. They shy away from the complexity and confusion of both the form and substance of the law. Naturally enough, for a lot of legislation is difficult to understand and many of our present laws are incomprehensible to those not used to legal reading. So an honest approach to law reform means giving the public useful access to the law itself. Last year we started to do just this.

We commissioned a study called

Access to Law. Here a group of lawyers, journalists and librarians looked at various ways of presenting the current law so as to ensure that Canada's laws could be

undertake this task.

One class of the public, we believe, requires special treatment—our children. First, they need to start learning about the law as soon as possible if we are to have a really informed and legally literate lay public: learning the law can't begin too early in life. Second, they need to have the law presented to them simply and attractively. To do just this, a Montréal newspaper, with our help, is experimenting with various methods of presenting facts about laws and law-making to children in a way that is both informative and entertaining. The paper uses cartoons, puzzles and quizzes—all designed to get kids to understand their legal process.

Both the above developments underline the first step of our approach. A public that wants to reform a law must know the law. New modes of presentation may make that possible. This we view as the educative model of law reform. Education leads to knowledge, and knowledge to interaction on the way to change.

Sometimes, however, knowing the law is not enough. Sometimes a knowledge of law does not provide an understanding of the process in which we work. Here we need a different approach to law reform. We need to bring about the sort of administrative change that can be implemented without recourse to formal legislative enactment. For instance, in the area of *Discovery*, we sent a questionnaire to approximately a thousand criminal lawyers to find out basically two things—their present practice and their views of change.

The results of this survey we've published both in our Working Paper and in a special statistical report. Lawyers can use that report to see how other people deal with a

Shorter Version

Publishing Working Papers is only one way of consulting with the public. The Commission has also published a number of short illustrated pamphlets that briefly summarize the findings of the longer documents and then present our proposals for change.

The Family Court looks at our first working paper and examines the need for a single place where legal problems that arise within the family setting can be settled. The brochure entitled, *Guilty or Not Guilty* talks about the reasons why we believe morality has an important role to play in our criminal law; *The Victim Vs. the Offender* considers restitution and settlement instead of jail. Finally, *Witnesses and Accused* explores Canada's pre-trial system.

The pamphlets are distributed in legal aid offices, law courts, and libraries; police departments use them at speaking engagements. They are available by writing to the Commission.

available to all. This would require a rewriting of many of our laws and different methods of distributing our statute books. To have an informed public, the government may have to

common situation; we use the results to see what lawyers think. In that way, change occurs in a number of ways—lawyers can improve their personal practice, institutions can attempt administrative reform and we can understand and incorporate the feelings of the profession in formulating new ideas. This to us is an effective method of social change—one we know to be faster, more worthwhile and in some ways more satisfying than legislation.

The paper on *Diversion* required a different approach. Here we tried to interact with communities—because without community support and involvement, diversion can not succeed. So we've attended community seminars and meetings to

discuss diversion, spending a day in an area and asking the community to give us their views. In this way they themselves begin one process of law reform and we return to Ottawa to refine their ideas into our next proposals. We see our role here as attempting to instill ideas and to help formulate plans that groups, associations and communities can use to solve a problem in their own area.

Not that we discount the importance of legislative reform. We realize, however, that our legislators have constantly to vote on bills which their authors cannot guarantee to be effective. One way of trying to guarantee such effectiveness and get more detailed practical

knowledge before we recommend to Parliament is by making use of pilot projects.

All law reform is ultimately a leap in the dark. So legislative reform must follow a period of experimentation, evaluation and consolidation. First, experimentation in which those proposing the new law look at different forms and methods and try them out in different areas. Next, evaluation, in which the various approaches are assessed and a decision is made as to which idea is most feasible. So in the area of the family court, we worked with various federal and provincial governments and agencies to see that pilot Family Courts are funded, and we then funded a research project

Mathematical Models for Law

Important and promising research has been carried out in the last few years on the application of mathematical techniques in certain areas of law. Professor Victor Knapp's team of researchers from Charles University, in Prague, are pioneers in this field. At the Commission's invitation, one of his close associates, Dr. Vladimir Vrecion, a jurist and mathematician, visited Canada a few months ago.

Professor Vrecion is the author—sometimes in joint effort with others—of a mathematical model for the analysis of alimonies, the possibilities of rehabilitation of inmates, and a formal legislative drafting technique which would ensure uniformity and detect deficiencies. He also created a general model for the analysis of consistency in a legislative program in respect of the means proposed for the attainment of different objectives. Reports on his work have been published, in particular outside the Eastern block, in several languages, in particular German, English and French.

The Commission, interested in these techniques, held many work sessions with Dr. Vrecion and put him in contact with a number of researchers in Ca-

nada. Meetings were thus held at the University of Montréal with those in charge of the Legal Documentation Service and with the staff of the Jurimetrics Research Group. Dr. Vrecion also visited the MODUL/Deplor group and the Mathematics Department of Laval University in Québec. He had an interesting discussion with Québec's Official Publisher about the new legislative registration system. He also met with researchers at the Centre of Criminology of the University of Toronto and was then the guest of Systems Dimensions Ltd. where he encountered one of his former students now established in Canada. In London, he visited the School of Commerce as well as the Mathematics Department of the University of Western Ontario. Finally, in Ottawa, in addition to attending numerous meetings with the Commission, Dr. Vrecion met with officials of the Departments of Justice and Urban Affairs.

Professor Ejan MacKaay of the University of Montréal greatly contributed to the organization and success of this visit and plans to publish joint articles with Dr. Vrecion on the continuing developments of the legal application of mathematical techniques.

COCCINELLE

The World of Children

puzzles, games, cartoons as teaching aids

The work of the Law Reform Commission is not aimed solely at adults. Children can also learn about law, government, administration of justice and reform through *Coccinelle*—the cartoon section of the French weekly newspaper *Dimanche Matin*. In *Coccinelle*, basic questions and answers pertaining to our legal system are put forward in the form of puzzles and games, supplemented by cartoons, making the learning process fun and interesting.

This year, three such editions have been published. Their distribution mainly includes French schools

in Québec and Ontario and Caisse Populaires in Québec, which act as distribution outlets.

We also sponsored a contest about the institutions of the Government of Canada. The winner, Patrick Leroux, age 9, of Saint-Laurent, Québec, was then our guest in Ottawa for two days of first-hand experience in law-making. Accompanied by his parents, he met the Chairman of the Commission, the Chief Electoral Officer, his Member of Parliament, the Minister of Justice, the President of the Senate and the speaker of the House, the Prime Minister and the Governor General.

to look at the different methods of implementing a unified Family Court. With this knowledge we can then consolidate the various test results into a proposal that legislators can consider.

But how far can we evaluate existing legislation and government programmes? No agency proposes a change unless it believes there is a real need for it. But such an assessment requires information about both the size of existing problems and the degree of demand for change. This demand may come from either continuous re-examinations of an existing situation or from public reaction, but, no matter which, this preliminary assessment and evaluation is crucial to our work.

Evaluation, though, needs adequate statistics. This Canada doesn't have. In Canada we don't

have a sufficient data base to allow social policy planners to evaluate their work. This means that even simple decisions about the efficacy of present laws and programmes become costly and time consuming. More important, we have no means of predicting and so preventing future problems.

This brings us to Statistics Canada. What role should they play in this? To look at future need for statistical data a federal committee and an intergovernmental task force have been set up. We are members of both these bodies, because we are convinced that the acquisition of sufficient and satisfactory evaluative data is an essential underpinning of all worthwhile law reform.

Consider the example of crime statistics. The crime we all know about is by definition unusual crime—exciting and interesting enough

to be considered news by papers or entertainment by the media. The paradox is that in this case everyday criminality—petty thefts, minor drug offences, simple assaults—may not make good copy but attention to them could lead to more appropriate laws. This view of crime and criminal law, however, isn't readily accepted because that type of crime reporting isn't available. To this one response would be to try to restructure our crime reporting methods—in some ways a small change, but one that could very much increase our knowledge of crime.

In this way, then, we have tried to move through observation, evaluation, education and on to alteration and reform. We have tried to see, to judge, to inform and to act. Each stage has had its place in law reform. Each stage has played its part in bringing us within sight of land.

conclusion

There are three ingredients, said Christopher Morley *in the good life; learning, earning and yearning*. Doesn't law reform have three similar ingredients? To improve the law, we need to learn where we are, earn a better place to move to and yearn, be really committed to, that move. In short we have to see, judge, act.

Throughout our work each step has had its place. Not that they always remained completely distinct. In law reform, as in many other things, doing is a form of learning, so seeing, judging and acting often intermingle. But each remains a necessary stage in the journey towards better laws.

But this, of course, is a never-ending journey. To some it might

seem a journey on which, as Stevenson said, *to travel hopefully is a better thing than to arrive, and the true success is to labour*. To them the process matters more than the product. Others take a different view: to them the end result is all and it doesn't much matter how you get there. In our experience, however, adopting our three-stage strategy enabled us to travel hopefully as well as to arrive. We had an interesting journey but also are in sight now of our hoped for destination. As Joachim du Bellay put it,

*Happy the man who like Ulysses
has made a good journey
Or who, like Jason, won the golden
fleece.*

The journey and winning are both necessary.

outside studies

In progress during the year 1974-1975

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT

BELIVEAU, Pierre, Professor, Faculty of Law,
University of Montréal

Study of legislative drafting within the
Department of Justice of the French
government in France

DUMONT, Hélène, Professor, Faculty of Law,
University of Montréal

Ignorance of the Law

GASSIN, Raymond, Professor, Faculty of Law,
University of Montréal

Critical analysis of general principles papers
on criminal law

GIGEROFF, A. K., Research Scientist, Clarke
Institute of Psychiatry, Toronto

Empirical research: Sexual Offences under
the Criminal Code of Canada

HACKLER, James C.

Police Records and the Ecology of Crime

HOGAN, B., Professor, Faculty of Law, Leeds
University, England

Consulting in the field of criminal law

HOOPER, Anthony, Osgoode Hall Law School, York
University, Toronto

Background Study on the Law of Theft and
Related Offences

LEVASSEUR, G.

Consulting with regard to an approach to a
new Criminal Code

LEVY, J. C., Professor, College of Law, University of
Saskatchewan

The Mental Element and Material Element of Homicide

MOREL, André, Professor, Faculty of Law, University of Montréal

The Reception of English Criminal Law in Québec

MORTON, J. D., Professor, Faculty of Law, University of Toronto

Studies in classification of offences:

- petty crimes
- procedure in petty crimes
- evidence in petty crimes
- serious crimes
- procedure in serious crimes

POPOVICI, Hadrian

Study on Contempt of Court

SAMEK, R. A.

Preparation of a basic paper on the Principles and Theory of law reform

STUART, D. R.

Preparation of a study paper on Conspiracy

TURNER, R. E., Associate Director, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Critical analysis, from the point of view of the science of psychiatry, of General Principles of Criminal Law study papers

UNIVERSITY OF SUDBURY

Study on euthanasia

UNIVERSITY OF TORONTO, Department of Philosophy, Centre of Criminology. (Lorenne M. G. Clark)

Preparation of Study of Rape in Canada

CRIMINAL PROCEDURE

ATRENS, Jerome, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Structure and Jurisdiction of Courts for Trials and Appeals in Relation to Major Offences

GORDON, G. H.

Scottish criminal law and criminal procedure compared to Canadian criminal law and criminal procedure particularly in relation to the Commission's areas of study in criminal law and criminal procedure

GUIL, Roger

Analysis of the pilot project on Discovery

MACKAAY, Ejan, Professor, Assistant-director, DATUM/SEDOJ, Faculty of Law, University of Montréal

Pre-Trial Procedure in Criminal Cases (Phase II)

SENTENCING AND DISPOSITION

BARLETT, George, lawyer, Toronto

Preparation of statistical reports on theft, fraud, diversion and crime in connection with the East York study

THE JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO

Preparation of a study paper on the subject of human rights and corrections

FERGUSON, Gerry

Work on Hospital Orders and on Working Papers on the Criminal Process and Mental Disorder

GERSTEIN, Dr. Reva

To study and report on psychological tests and evaluative procedures currently in use or in development phases for the selection of police or internal police tasks

PARKER, Beverly

Research papers on Probation

PERKINS, C. E., Judge

Empirical research project on consecutive sentences and related subjects through the use of a questionnaire distributed to judges

PITMAN, L. R. & KATZ, A. J.

Preliminary research relative to the Pilot Alberta Restitution Centre

SCACE, Anne

Methods of implementation of Diversion

EVIDENCE

DELISLE, Ronald J., Provincial Judge, Kingston

Study on Authentication and Identification

DOOB, Anthony, Professor, Department of Psychology, University of Toronto

Critical analysis, from the point of view of the science of psychology, of the Evidence

Project study papers

SCHIFF, S. A., Professor, Faculty of Law, University of Toronto

Preparation of critical analysis from the point of view of the fundamentals of the laws of Evidence of all the Evidence Project study papers

SAUNDERS, Ivan B., Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Maintenance of Family Dependents in Divorce and Nullity Proceedings

STEWART, Lorne, Judge

The Juvenile Offender and Family Court

ADMINISTRATIVE LAW

BRUCE DOERN & ASSOCIATES LTD., Ottawa

Study of Atomic Energy Control Board

HYSON, STEWART, Professor, Department of Political Science, Carleton University, Ottawa

Preparation of a paper on the evolution of federal administrative tribunals

LUCAS, Alastair, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Study on National Energy Board

PELLETIER, RÉJEAN AND ANDREWS, CAROLINE, Department of Political Sciences, University of Ottawa

Preparation of a Study on Appointments to Federal Boards

OTHER RESEARCH

ATKEY, OSLER & HANSON, Toronto

Preparation of a paper on Reform of the Sunday Observance Laws

COTLER, Irwin, Professor, Faculty of Law, McGill University, Montréal

The Attainment of Equality Before the Law

SMITH, J. C., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Theoretical studies on the structures of the law

SZABO, Denis, Director, International Centre of Comparative Criminology, University of Montréal

Preparation of a questionnaire to be applied to different samples within the population and covering areas concerning the knowledge of laws and administration of justice

TURNER, R. E., Clark Institute of Psychiatry, Toronto

Consultant on psychiatric aspects of legal research done by the Commission

FAMILY LAW

AMREN, Bergen

Report on the evaluation of the internal operation of the B.C. pilot project on Integrated Family Court

BISSON, Alain, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa

Nullity of Marriage under Common Law and Civil Law in Canada

COHEN, Ronald

Preparation of a study report on Frailty of Children's Testimony

FORTIN-CARON, Denyse, Public Notary,

Consultant in connection with The Working Paper on Divorce

FRASER, Murray, Dean, Faculty of Law, University of Victoria

Consultant in connection with the Working Paper on Divorce and other family law matters

HOGARTH, Flora M.

Provide continuing evaluation of the internal operation of the province of British Columbia's pilot project on Integrated Family Court

LEVINE, Saul V., Associate Professor, Department of Psychology and Psychiatry, University of Toronto

Critical study of family law study and working papers

LONDON, Jack R., Professor, Faculty of Law, University of Manitoba

Taxation and the Family

RAE-GRANT, Quentin, Professor of Child Psychiatry, Psychiatrist in chief, Hospital for Sick Children, Toronto

Critical study of family law study and working papers

publications

available through Information Canada

1. EVIDENCE—STUDY PAPERS:

1. COMPETENCE AND COMPELLABILITY
2. MANNER OF QUESTIONING WITNESSES
3. CREDIBILITY
4. CHARACTER

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 65 pages (English), 86 pages (French). August 1972 (Second printing). Cat. no. J32-3/1. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

2. EVIDENCE—STUDY PAPER:

5. COMPELLABILITY OF THE ACCUSED AND THE ADMISSIBILITY OF HIS STATEMENTS.

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French, 8½ X 11 in., 42 pages (English), 46 pages (French). January 1973. Cat. no. J32-3/2. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

3. EVIDENCE—STUDY PAPERS:

6. JUDICIAL NOTICE
7. OPINION AND EXPERT EVIDENCE
8. BURDENS OF PROOF AND PRESUMPTIONS

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 67 pages (English), 71 pages (French). July 1973. Cat. no. J32-3/3. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

4. EVIDENCE—STUDY PAPER:

9. HEARSAY

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 20 pages (English), 22 pages (French). May 1974. Cat. no. J32-5/1974. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

5. EVIDENCE—STUDY PAPER:

10. THE EXCLUSION OF ILLEGALLY OBTAINED EVIDENCE

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 41 pages (English), 36 pages (French). November 1974. Cat. no. J32-3/10. Price: Canada—\$2.00. Other countries \$2.40.

6. EVIDENCE—STUDY PAPER:

11. CORROBORATION

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 19 pages in both languages. June 1975. Cat. no. J31-7/1974. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

7. EVIDENCE—STUDY PAPER:

12. PROFESSIONAL PRIVILEGES BEFORE THE COURTS

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 26 pages (English), 28 pages (French). June 1975. Cat. no. J32-3/11. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

8. DISCOVERY IN CRIMINAL CASES—REPORT ON THE QUESTIONNAIRE SURVEY—STUDY PAPER

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 116 pages (English), 126 pages (French). December 1974. Cat. no. J32-1/8-1975. Price: Canada—\$5.00. Other countries—\$6.00.

9. THE CANADIAN PAYMENT SYSTEM AND THE COMPUTER—STUDY PAPER

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 80 pages (English), 98 pages (French). 1974. Cat. no. J31-3/1974. Price: Canada—\$5.00. Other countries—\$6.00.

10. CATALOGUE OF DISCRETIONARY POWERS—STUDY PAPER

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 7½ X 10 in., 1,025 pages. August 1975. Cat. no. J31-9/1975. Price: Canada—\$19.75. Other countries—\$23.70.

WORKING PAPER 1—THE FAMILY COURT

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 55 pages (English) 57 pages (French). January 1974. Cat. no. J32-1/1974. (Out of print)

11. WORKING PAPER 2—CRIMINAL LAW—MEANING OF GUILT—STRICT LIABILITY

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 38 pages (English), 44 pages (French). February 1974. Cat. no. J32-1/2-1974. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

12. WORKING PAPER 3—PRINCIPLES OF SENTENCING AND DISPOSITIONS

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 35 pages (English), 38 pages (French). March 1974. Cat. no. J32-1/3-1974. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

13. WORKING PAPER 4—CRIMINAL PROCEDURE—DISCOVERY

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 44 pages (English), 49 pages (French). June 1974. Cat. no. J32-1/3-1974. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

14. WORKING PAPER 5 & 6—RESTITUTION AND COMPENSATION—FINES

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 48 pages, (English), 50 pages (French). October 1974. Cat. no. J32-1/5-1974. Price: Canada—\$2.00. Other countries—2.40.

15. WORKING PAPER 7—DIVERSION

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 25 pages (English), 30 pages (French). January 1975. Cat. no. J32-1/7-1974. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

16. WORKING PAPER 8—FAMILY PROPERTY

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 45 pages (English) 47 pages (French). March 1975. Cat. no. J32-1/9-1975. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.

17. WORKING PAPER 9—EXPROPRIATION

L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 106 pages (English), 119 pages (French). April 1975. Cat. no. J32-1/8-1975. Price: Canada—\$3.00. Other countries—\$3.60.

18. WORKING PAPER 10—LIMITS OF CRIMINAL LAW
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 49 pages (English), 59 pages (French).
June 1975. Cat. no. J32-1/10-1975. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.
19. WORKING PAPER 11—IMPRISONMENT AND RELEASE
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 46 Pages (English), 50 pages (French).
June 1975. Cat. no. J32-1/11-1975. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.
20. WORKING PAPER 12—MAINTENANCE ON DIVORCE
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 48 pages (English), 54 pages (French). July
1975. Cat. no. J32-1/12-1975. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.
21. WORKING PAPER 13—DIVORCE
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 48 pages (English), 52 pages (French). July
1975. Cat. no. J32-1/13-1975. Price: Canada—\$2.00. Other countries—\$2.40.
22. STUDIES ON STRICT LIABILITY
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 251 pages, Cat. no. J32-4/1-1974. Price: Canada—\$4.00. Other
countries—\$4.80.
23. THE NATIVE OFFENDER AND THE LAW
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 90 pages. Cat. no. J32-4/5-1974. Price: Canada—\$4.00. Other
countries—\$4.80.
24. STUDIES ON DIVERSION (EAST YORK PROJECT)
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 230 pages, includes working paper, 25 pages. Cat. no. J32-4/6-
1974. Price: Canada—\$6.00. Other countries—\$7.20.
25. STUDIES ON FAMILY PROPERTY LAW
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 356 pages, includes working paper, 45 pages. Cat. no. J32-4/7-
1974. Price: Canada—\$6.75. Other countries—\$8.10.
26. STUDIES ON SENTENCING
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 205 pages. Cat. no. J32-4/1974. Price: Canada—\$5.00. Other
countries—\$6.00.
27. STUDY REPORT—DISCOVERY IN CRIMINAL CASES
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 217 pages, includes working paper, 44 pages. Cat. no. J32-4/2-
1974. Price: Canada—\$5.00. Other countries—\$6.00.
- CRIMINAL LAW—OBSCENITY—STUDY PAPER
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 81 pages (English), 87 pages (French). July
1974 (second printing). Cat. no. J31-273. (out of print)
28. CRIMINAL LAW—GENERAL PRINCIPLES—FITNESS TO STAND TRIAL—STUDY PAPER
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 57 pages (English), 65 pages (French). May
1973.

Prices subject to change without notice.

ORDER FORM

Mail this coupon with your cheque or money order to:

Information Canada
171 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0S9

Please send me the following publication(s):

(Indicate number of copies required in appropriate box)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28

I am enclosing a cheque/money order in the amount of \$_____ payable to the Receiver General of Canada.

NAME _____
(please print)

ADDRESS _____

No.	Street
Town	Province
	Postal Code



BON DE COMMANDE

Veillez retourner ce bon ainsi que votre paiement à:

Information Canada
171, rue Slater
Ottawa, Ontario
K1A 0S9

Veillez m'expédier la (les) publication(s) suivante(s):

(Indiquer le nombre d'exemplaires reçus dans la case prévue à cette fin)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28

Ci-joint mon paiement de \$ _____ à l'ordre du Receveur général du Canada

NOM _____

(lettres majuscules)

ADRESSE _____

Numéro _____

Rue _____

Ville _____

Province _____

Code postal _____

18. DOCUMENT DE TRAVAIL 10—LES CONFINIS DU DROIT PÉNAL
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 59 pages (français), 49 pages (anglais). Juin 1975. No cat. J32-1/10-1975. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
19. DOCUMENT DE TRAVAIL 11—EMPRISONNEMENT—LIBÉRATION
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 50 pages (français), 46 pages (anglais). Juin 1975. No cat. J32-1/11-1975. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
20. DOCUMENT DE TRAVAIL 12—LES DIVORCÉS ET LEUR SOUTIEN
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 54 pages (français), 48 pages (anglais). Juillet 1975. No cat. J32-1/12-1975. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
21. DOCUMENT DE TRAVAIL 13—LE DIVORCE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 52 pages (français), 48 pages (anglais). Juillet 1975. No cat. J32-1/13-1975. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
22. ÉTUDES SUR LA RESPONSABILITÉ STRICTE
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 273 pages. No cat. J32-4/1-1974 F. Prix: Canada—\$4.00. Autres pays—\$4.80.
23. LA DÉLIVRANCE CHEZ LES AUTOCHTONES ET LA LOI
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 96 pages. No cat. J32-4/5-1974 F. Prix: Canada—\$4.00. Autres pays—\$4.80.
24. ÉTUDES SUR LA DÉJUDICIARISATION—(EAST YORK)
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 243 pages. Contient aussi le document de travail, 30 pages. No cat. J32-4/6-1974 F. Prix: Canada—\$6.00. Autres pays—\$7.20.
25. ÉTUDES SUR LE DROIT DES BIENS DE LA FAMILLE
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 362 pages. Contient aussi le document de travail, 47 pages. No cat. J32-4/7-1974 F. Prix: Canada—\$6.75. Autres pays—\$8.10.
26. ÉTUDES SUR LE SENTENCING
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 232 pages. No cat. J32-4/3-1974 F. Prix: Canada—\$5.00. Autres pays—\$6.00.
27. DOCUMENT DE RECHERCHE—COMMUNICATION DE LA PREUVE EN DROIT PÉNAL
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 241 pages. Contient aussi le document de travail, 49 pages. No cat. J32-4/2-1974 F. Prix: Canada—\$5.00. Autres pays—\$6.00.
28. DROIT PÉNAL—OBSÈCÈNTÉ—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 87 pages (français), 81 pages (anglais). Juillet 1974. (deuxième tirage). No cat. J31-273 (épuisé)
28. DROIT PÉNAL—PRINCIPES GÉNÉRAUX—L'APTITUDE À SUBIR LE PROCÈS—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 65 pages (français), 57 pages (anglais). Mai 1973.

Prix sujet à changement sans avis préalable.

7. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
12. LE SECRET PROFESSIONNEL DEVANT LES TRIBUNAUX
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 28 pages (français), 26 pages (anglais), Juin 1975. No cat. J32-3/11-1975. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
8. RAPPORT SUR L'ENQUÊTE PORTANT SUR LA COMMUNICATION DE LA PREUVE AVANT LE
PROCÈS EN MATIÈRE PÉNALE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 126 pages (français), 116 pages (anglais),
Décembre 1974. No cat. J31-6/1974. Prix: Canada—\$5.00. Autres pays—\$6.00.
9. LE SYSTÈME CANADIEN DE PAIEMENT ET L'ORDINATEUR—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 98 pages (français), 80 pages (anglais),
1974. No cat. J31-3/1974. Prix: Canada—\$5.00. Autres pays—\$6.00.
10. RÉPERTOIRE DES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 7½ X 10 po., 1025 pages. Août 1975. No cat. J31-9-1975.
Prix: Canada—\$19.75. Autres pays—\$23.70.
- DOCUMENT DE TRAVAIL 1—TRIBUNAL DE LA FAMILLE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 57 pages (français), 55 pages (anglais),
Janvier 1974. No cat. J32-1/1-1974. (épuisé)
11. DOCUMENT DE TRAVAIL 2—DROIT PÉNAL—LA NOTION DE BLÂME—RESPONSABILITÉ STRICTE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 44 pages (français), 38 pages (anglais),
Février 1974. No cat. J32-1/2-1974. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
12. DOCUMENT DE TRAVAIL 3—LES PRINCIPES DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE ET DU
PRONONCÉ DE LA SENTENCE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 38 pages (français), 35 pages (anglais),
Mars 1974.3-1974. No cat. J32-1/3-1974. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
13. DOCUMENT DE TRAVAIL 4—PROCÉDURE PÉNALE—LA COMMUNICATION DE LA PREUVE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 49 pages (français), 44 pages (anglais), Juin
1974. No cat. J32-1/4-1974. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
14. DOCUMENT DE TRAVAIL 5&6—LE DÉDOMMAGEMENT ET L'INDEMNISATION—L'AMENDE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 50 pages (français), 48 pages (anglais),
Octobre 1974. No cat. J32-1/5-1974. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
15. DOCUMENT DE TRAVAIL 7—LA DÉJUDICIARISATION
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 30 pages (français), 25 pages (anglais), Jan-
vier 1975. No cat. J32-1/7-1974. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
16. DOCUMENT DE TRAVAIL 8—LES BIENS DES ÉPOUX
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 47 pages (français), 45 pages (anglais),
Mars 1975. No cat. J32-1/9-1975. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.
17. DOCUMENT DE TRAVAIL 9—L'EXPROPRIATION
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 119 pages (français), 106 pages (anglais),
Avril 1975. No cat. J32-1/8-1975. Prix: Canada—\$3.00. Autres pays—\$3.60.

les publications

disponibles à Information Canada

1. LA PREUVE—DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:

1. L'HABILITÉ ET LA CONTRAINTE À TÉMOIGNER

2. LA FORME DE L'INTERROGATOIRE

3. LA CRÉDIBILITÉ

4. LA MORALITÉ

L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 86 pages (français), 65 pages (anglais). Août 1972 (deuxième tirage). No cat. J32-3/1. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.

2. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:

5. LA CONTRAINTE DE L'ACCUSÉ ET L'ADMISSIBILITÉ DE SES DÉCLARATIONS

L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 48 pages (français), 42 pages (anglais). Janvier 1973. No cat. J32-3/2. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.

3. LA PREUVE—DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:

6. CONNAISSANCE JUDICIAIRE

7. OPINIONS ET TÉMOIGNAGES D'EXPERTS

8. FARDEAUX DE LA PREUVE ET PRÉSUMPTION

L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 71 pages (français), 67 pages (anglais). Juillet 1973. No cat. J32-3/3. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.

4. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:

9. OUI—DIRE

L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 22 pages (français), 20 pages (anglais). Mai 1974. No cat. J32-5/1974. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.

5. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:

10. L'EXCLUSION DE LA PREUVE ILLÉGALEMENT OBTENUE.

L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 41 pages (français), 36 pages (anglais). Novembre 1974. No cat. J32-3/10. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.

6. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:

11. CORROBORATION

L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 19 pages dans chaque langue. Juin 1975. No cat. J31-7/1974. Prix: Canada—\$2.00. Autres pays—\$2.40.

SAUNDERS, Ivan B., professeur, College of Law,
Université de la Saskatchewan
L'entretien des personnes à charge dans
les procédures de divorce et d'annulation
STEWART, Lorne, juge
Le jeune délinquant et le tribunal de la
famille

DROIT ADMINISTRATIF

BRUCE DOERN & ASSOCIATES LTD., Ottawa
Étude de la Commission de contrôle de
l'énergie atomique
HYSON, Stewart, professeur, département des
sciences politiques, Université de Carleton
Préparation d'un rapport traitant de
l'évolution des tribunaux administratifs de
juridiction fédérale
LUCAS, Alastair
Étude du Conseil national de l'énergie
PELLETIER, RÉJEAN, ET ANDREWS, CAROLINE,
Département des sciences politiques, Université
d'Ottawa
Étude sur les nominations aux conseils
relevant du gouvernement fédéral

ÉTUDES DIVERSES

ATKEY, OSLER & HANSON, Toronto
Préparation d'un rapport portant sur le
respect des lois sur le Dimanche
COTLER, Irwin, professeur, faculté de droit,
Université McGill, Montréal
L'égalité de tous devant la loi
SMITH, J. C., professeur, faculté de droit, Université
de la Colombie-britannique
Études théoriques portant sur la finalité du
droit
SZABO, Denis, directeur, Centre international de
criminologie comparée, Université de Montréal
Rédaction d'un questionnaire s'appliquant à
un échantillonnage de la population afin
d'évaluer sa connaissance des lois et de
l'administration de la justice.
TURNER, R. E., Clarke Institute of Psychiatry,
Toronto
Conseiller en matière psychiatrique se
rapportant aux recherches entreprises par
la Commission

SCHIFF, S. A., professeur, faculté de droit, Université
de Toronto
Étude critique, du point de vue des
fondements des règles de la preuve, des
documents préliminaires de la section de
recherche sur la preuve.

DROIT DE LA FAMILLE

AMREN, Bergen
Évaluation des mécanismes du projet-pilote
de la Colombie-Britannique sur le tribunal
de la famille à juridiction intégrale
BISSON, Alain, professeur, faculté de droit,
Université d'Ottawa
Les causes de nullité des mariages
contractés sous le régime du Code civil et
de la "Common Law" au Canada
COHEN, Ronald
Rédaction d'un document de recherche sur
la fragilité des témoignages des enfants
FORTIN-CARON, Denyse
Conseillère attachée au document de travail
sur le divorce
FRASER, Murray, doyen, faculté de droit, Université
de Victoria
Conseiller en matière de droit de la famille;
participation au document de travail sur le
divorce
HOGARTH, Flora M.
Étude sur les rapports entre les services du
tribunal de la famille à juridiction intégrale et
les services communautaires en Colombie-
Britannique
LEVINE, Saul V., professeur agrégé, facultés de
psychiatrie et de psychologie, Université de
Toronto
Étude critique des travaux en droit de la
famille
LONDON, Jack R., professeur, faculté de droit,
Université du Manitoba
Les impôts et la famille
RAE-GRANT, Quentin, professeur de psychiatrie de
l'enfance, surintendant de la psychiatrie, Hospital
for Sick Children, Toronto
Étude critique des travaux en droit de la
famille

Éléments psychologiques et matériels de l'homicide
 MOREL, André, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
 L'accueil du droit pénal anglais au Québec
 MORTON, J. D., professeur, faculté de droit, Université de Toronto
 Études relatives à la classification des infractions:
 • délits mineurs
 • procédure des délits mineurs
 • la preuve des délits mineurs
 • délits graves
 • procédure des délits graves
 POPOVICI, Hadrian
 Étude sur l'outrage au tribunal
 SAMEK, R. A.
 Les aspects moraux de la législation pénale
 STUART, D. R.
 Étude sur la conspiration
 TURNER, R. E., directeur-associé, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
 Étude critique, du point de vue de la psychiatrie, des documents préliminaires de la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal
 UNIVERSITÉ DE SUDBURY
 Étude sur l'euthanasie
 UNIVERSITÉ DE TORONTO, Département de Philosophie, Centre de criminologie.
 Préparation d'un rapport intitulé "Étude sur le viol au Canada"

LA PROCÉDURE PÉNALE
 ATRENS, Jerome, professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
 Procédure de première instance et l'appel en matière d'infractions graves
 GORDON, G. H.
 Étude comparative de la procédure et du droit pénal écossais et de la procédure et du droit pénal canadien particulièrement en ce qui a trait au champ d'étude de la Commission en droit pénal
 GUIL, Roger
 Analyse du projet pilote sur la communication de la preuve

MACAKAY, Ejan, professeur, directeur adjoint, DATUM/SEDOJ, faculté de droit, Université de Montréal
 Les étapes préliminaires au procès dans la procédure pénale (Phase II)
LES PEINES ET LE TRAITEMENT
 BARTLETT, George, avocat, Toronto
 Étude empirique en matière de vol, fraude, déjudiciarisation et criminalité eu égard à l'étude sur le East York
 THE JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO
 Rédaction d'un document de recherche sur les droits de l'homme et les méthodes correctionnelles
 FERGUSON, Gerry
 Recherche en matière des ordonnances d'hôpital et participation aux documents de travail portant sur le processus pénal et l'aliénation mentale
 GERSTEIN, Dr. Reva
 Étude relative aux examens psychologiques et aux procédures d'évaluation qui ont actuellement cours ou qui seront utilisés à l'avenir dans le but de procéder à la sélection des policiers ou à l'attribution de leur tâche
 PARKER, Beverly
 Étude sur la probation
 PERKINS, C. E., juge
 Étude empirique portant sur les peines concurrentes
 PITMAN, L. R. & KATZ, A. J.
 Recherche préliminaire traitant du "Pilot Alberta Restitution Centre"
 SCACE, Anne
 Mise en application de la déjudiciarisation

DROIT DE LA PREUVE
 DELISLE, Ronald J., juge provincial, Kingston
 Étude sur l'authentification et l'identification
 DOOB, Anthony, professeur, faculté de psychologie
 Université de Toronto
 Étude critique, du point de vue de la psychologie, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve

études commanditées

en cours en 1974-75

d'ordre sexuel prévues par le Code criminel

HACKLER, James C.
du Canada

Les dossiers de police et les rapports
écologiques du crime

HOGAN, B., professeur, faculté de droit, Université
Leeds, Angleterre

Conseiller dans le domaine du droit pénal
HOOPER, Anthony, professeur, Osgoode Hall Law
School, Université York

Le vol et les infractions connexes
LEVASSEUR, G.

Conseiller en vue d'une réforme du code
pénal

LEVY, J. C., professeur, faculté de droit, Université
de la Saskatchewan

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PÉNAL ET L'INFRACTION

BELIVEAU, Pierre, professeur, faculté de droit,

Université de Montréal

Étude sur la rédaction des lois auprès du

ministère de la Justice du gouvernement

français en France

DUMONT, Hélène, professeur, faculté de droit,

Université de Montréal

L'ignorance de la loi

GASSIN, Raymond, professeur, faculté de droit,

Université de Montréal

Étude critique des travaux en droit pénal

GIGEROFF, A. K., chercheur, Clarke Institute of

Psychiatry, Toronto

Recherche empirique: les infractions

conclusion

Il y a, a dit Christopher Morley, trois éléments qui font l'agrément de la vie: apprendre, mériter et désirer. La réforme du droit ne comporte-t-elle pas trois éléments analogues? Nous avons besoin, pour améliorer le droit d'apprendre où nous sommes, de mériter le droit d'accéder à un meilleur endroit ou nous rendre et désirer nous y rendre, en d'autres mots nous y engager véritablement. Bref, nous devons voir, juger, agir.

Chacune de ces démarches a eu sa place tout au cours de nos travaux. Non pas qu'elles soient toujours restées tout à fait indépendantes les unes des autres. Dans la réforme du droit comme en beaucoup d'autres domaines, travailler est une façon d'apprendre, de sorte que voir, juger et agir se recoupent souvent. Mais chacune demeure une étape nécessaire du voyage vers des lois meilleures.

Il s'agit là, bien entendu, d'un voyage sans fin. Il peut sembler à certains que c'est un voyage au combat, comme l'a dit Stevens, duquel, comme l'a dit Stevens, voyager avec confiance est une meilleure chose que d'arriver, et succès véritable est de se donner du mal. Les moyens ont pour eux plus d'importance que la fin. D'autres ont un point de vue différent: pour eux, seule la fin compte et peu importe de quelle manière y arrive. Notre expérience nous autorise à penser, en adoptant tout d'abord une triple démarche, voyager avec confiance tout en arrivant au but. Notre odyssee intéressante, et nous approchons enfin de la destination que nous désirons atteindre. Dans les termes de Joachim du Bellay, *Heureux qui comme Ulysse a fait un beau voyage, ou comme celui-là qui conquiert sa patrie*.

Voyager et conquérir sont deux choses nécessaires.

DÉPLIANTS

Mini-version

La publication des documents de travail n'est qu'une façon de consulter le public. La Commission a aussi publié un certain nombre de petits dépliants illustrés qui résument brièvement le fruit des recherches consignées dans nos documents et qui présentent nos propositions de réforme.

*Le tribunal de la famille a trait à notre premier document de travail: il démontre la nécessité d'avoir un seul tribunal qui réglerait tous les problèmes en matière de droit de la famille. La brochure intitulée *Coupable ou non coupable* discute le bien-fondé du rôle important, à notre avis, que la moralité doit jouer dans notre droit pénal. *La victime vs le délinquant* préconise le dédommagement et le règlement hors-cours plutôt que l'emprisonnement. En dernier lieu, *Des témoins et des accusés* considère la procédure de la communication de la preuve avant le procès au Canada.*

Les dépliants sont distribués dans les bureaux d'aide juridique, les tribunaux et les bibliothèques; les services de police les utilisent à l'occasion de causeries. Ils sont disponibles sur demande écrite à la Commission.

Nous sommes membres de deux organismes, chacun de ces deux organismes, car nous sommes convaincus que l'acquisition de données d'évaluation suffisantes et satisfaisantes constitue la fondation essentielle de toute réforme du droit digne de ce nom.

Prenez l'exemple des statistiques pénales. Le genre de crime dont nous sommes tous au courant est par définition le crime inhabituel, suffisamment sensationnel et intéressant pour qu'il fasse la manchette des journaux et que les médias en tire un divertissement. Le paradoxe, dans ce cas, réside dans le fait que la criminalité de tous les jours, les vols peu importants, les infractions mineures en matière de drogue, les voies de fait ordinaires, ne font peut-être pas de bons reportages, mais si on en tenait compte, on pourrait aboutir à des lois plus appropriées. Cette manière d'envisager le crime et le droit pénal n'est toutefois pas facilement acceptée, car on ne dispose pas de moyens d'obtenir des données sur ce genre de crime. Une réponse à ceci consisterait à tenter de réorganiser nos méthodes de rapport sur le crime, ce qui serait à certains égards une modification mineure, mais une modification qui pourrait accroître dans une large mesure nos connaissances de la criminalité.

C'est donc de cette manière que nous sommes efforcés de passer par les stades de l'observation, de l'évaluation et de l'éducation pour en arriver à la modification et à la réforme. Nous sommes efforcés de voir, de juger, d'informer et d'agir. Chaque étape a eu sa place dans la réforme du droit. Chaque étape a joué son rôle pour nous mener bientôt là...

l'essai de tribunaux-pilotes de famille; puis, nous avons ensuite conventionné un projet de recherche pour examiner les différentes méthodes de mise en oeuvre d'un tribunal de la famille à juridiction intégrale. Grâce à ces connaissances, nous pouvons alors regrouper divers résultats des essais en une proposition que les législateurs ont à même d'étudier.

Jusqu'à quel point pouvons-nous dépendant évaluer une législation existante et des programmes gouvernementaux? Aucun organisme ne propose de modifications s'il pense que le besoin ne s'en fait réellement sentir. Une telle évaluation exige toutefois des renseignements tant sur l'ampleur des problèmes existants que sur la mesure dans laquelle une modification dans laquelle une modification impose. Cette nécessité peut se égarer soit d'examen périodiques d'une situation existante, soit de la réaction du public, mais dans n cas comme dans l'autre, cette appréciation et cette évaluation réelles sont essentielles à nos travaux.

Une évaluation exige toutefois des statistiques suffisantes. Or le Canada n'en possède pas. Nous ne disposons pas, au Canada, d'une base suffisante de données qui permettrait à des planificateurs de la politique sociale d'évaluer leurs travaux. Ceci signifie que même les décisions les plus simples sur l'efficacité des lois et des programmes actuels deviennent coûteuses et lentes à venir. Chose plus importante, nous ne disposons d'aucun moyen de prédire et par suite de prévenir les difficultés.

Ceci nous amène à parler de l'organisme Canada. Quel rôle cet organisme doit-il à cet égard? Un comité fédéral et un groupe de travail inter-gouvernemental ont été

COCCINELLE

Le petit monde

— s'instruire en s'amusant —

qu'à certains égards, elle est plus satisfaisante qu'une nouvelle législation.

Le document sur *La déjudiciarisation* a nécessité une démarche différente. Nous avons, dans ce cas, essayé de mener une action conjuguée avec des collectivités, car sans l'appui et la participation de celles-ci, la déjudiciarisation n'a aucune chance de succès.

C'est ainsi que nous avons assisté à des colloques et à des réunions au sein de la collectivité, afin de discuter de la déjudiciarisation, passant une journée dans une région et demandant aux gens de nous dire ce qu'ils en pensaient. De cette manière, les gens eux-mêmes entament un processus de réforme du droit, et nous revenons à Ottawa pour insérer ces idées dans nos

propositions en voie d'élaboration. Nous considérons que notre rôle ici est de tenter d'insérer des idées et de contribuer à formuler des plans de groupes, des associations et des collectivités peuvent mettre à profit pour résoudre un problème dans leur région.

Nous ne nions pas pour autant l'importance d'une réforme législative. Nous nous rendons toutefois compte que nos législateurs sont constamment appelés à voter sur des projets de lois dont les auteurs ne peuvent garantir qu'ils seront efficaces. Une manière de garantir cette efficacité et de s'assurer une connaissance pratique plus détaillée avant de faire des recommandations au Parlement consiste pour nous à tirer profit de projets-pilotes.

Toute réforme du droit est en dernière analyse un processus de réforme du droit, et nous revenons à Ottawa pour insérer ces idées dans nos propositions en voie d'élaboration. Nous considérons que notre rôle ici est de tenter d'insérer des idées et de contribuer à formuler des plans de groupes, des associations et des collectivités peuvent mettre à profit pour résoudre un problème dans leur région.

Le travail de la Commission de réforme du droit ne vise pas uniquement les adultes. Les enfants aussi peuvent d'instruire au sujet du droit, du gouvernement, de l'administration de la justice et de la réforme du droit par *Coccinelle*—le supplément illustré du journal hebdomadaire *Dimanche Matin*. Des questions et des réponses pertinentes y sont présentées sous forme de mots-croisés et de jeux aggrémentés de bandes dessinées qui rendent l'apprentissage à la fois intéressant et amusant.

Cette année, nous avons publié trois suppléments de ce genre. Leur distribution englobe surtout les écoles françaises du Québec et de l'Ontario ainsi

que les caisses populaires au Québec qui ont servi de centres de diffusion. De plus, nous avons commandité un concours au sujet des institutions du gouvernement du Canada. Le gagnant, Patrick Leroux, âgé de 9 ans, de Saint-Laurent, Québec, fut notre invité à Ottawa pendant deux jours. Accompagné de ses parents, il a rencontré le président de la Commission, le ministre de la Justice, le Président du Sénat, l'Orateur de la Chambre des communes, le Premier ministre et le Gouverneur général. En somme, ce fut une expérience sur le vif du processus législatif canadien.

modèles de présentation peuvent rendre cela possible. Nous voyons là le modèle d'enseignement de la réforme du droit. L'enseignement mène à la connaissance et la confrontation à l'action réciproque en voie d'évolution.

Toutefois, il ne suffit pas seulement de connaître le droit. Une connaissance de celui-ci n'amène pas toujours la compréhension du système dans lequel nous évoluons. Nous devons ici adopter une attitude différente à l'égard de la réforme du droit. Il nous est nécessaire de provoquer le genre d'évolution administrative qui peut être mise en œuvre sans avoir officiellement recours à l'adoption de lois. Nous avons par exemple, dans le domaine de la *communication* de la preuve, envoyé un questionnaire à environ un millier de criminalistes, afin de découvrir deux choses fondamentales: leur manière de pratiquer le droit et leur opinion sur la réforme de cette pratique.

Nous avons publié les résultats de cette enquête tant dans notre document de travail que dans un rapport statistique particulier. Les avocats peuvent avoir recours à ce rapport pour voir comment les autres gens procèdent face à une situation identique; nous nous servons de ces résultats pour voir ce que pensent les avocats. De cette manière, le changement intervient d'un certain nombre de façons, les avocats peuvent améliorer leur manière personnelle de pratiquer, les institutions peuvent tenter une réforme administrative et nous, nous pouvons comprendre et faire nôtres les sentiments de la profession juridique lorsque nous formulons les idées nouvelles. Ceci constitue pour nous une méthode efficace d'évolution sociale, une méthode dont nous savons qu'elle est plus rapide, qu'elle a plus de valeur et,

Chaque des deux entreprises décrites ci-dessus met en lumière la première étape de notre méthode. Quiconque désire réformer la loi doit la connaître. De nouveaux

nière simple et attrayante. C'est précisément à cet effet qu'un journal de Montréal, est actuellement en train d'expérimenter, avec notre concours, diverses techniques de présentation aux enfants des réalistes des lois et des méthodes législatives, d'une manière à la fois informative et divertissante. Ce journal a

Le fruit d'une expérience commune

L'une des premières tâches acceptées par la Commission fut l'étude du droit de la preuve au Canada. Nous avons pris connaissance du *American Model Code of Evidence* et avons eu la bonne fortune de profiter de l'expérience du juge Spencer Gard de la Cour suprême du Kansas qui fut l'un des instituteurs de ce code.

Le juge Gard nous a fait voir quelques-unes des difficultés qu'il fallait envisager dans toute tentative d'implantation d'un code de la preuve au Canada. Il nous a expliqué la manière dont les États-Unis s'y sont pris pour faire adopter leur code.

Un groupe particulier requiert à notre avis un traitement spécial: ce sont nos enfants. Il est tout d'abord nécessaire qu'ils commencent à comprendre ce qu'il en est du droit aussi rapidement que possible si nous voulons que le monde profane devienne réellement renseigné et sensibilisé à la chose juridique: on ne saurait commencer trop jeune la vie à apprendre le droit. Il est en second lieu nécessaire que

à quel nous croyons exige un dialogue permanent avec les gens, des gens qui s'intéressent au droit et à l'évolution. Nombre de gens intéressés et pleins de talent ne sont toutefois pas disposés à assumer, même à tenter d'assumer, un rôle opérable dans la réforme du droit. Ils se tiennent timidement à l'écart de la complexité et de la confusion tant de la forme que de la substance du droit. Ceci est assez

difficile à comprendre et beaucoup de nos lois actuelles sont incompréhensibles pour qui n'est pas habitué au jargon juridique. Il en résulte qu'une attitude honnête à l'égard de la réforme du droit est de fournir au public des moyens de parvenir utilement jusqu'au droit lui-même. C'est précisément ce que nous avons commencé à faire

la dernière année. Nous avons commandé une étude portant sur l'accès aux lois, un groupe d'avocats, de journalistes et de bibliothécaires a examiné divers moyens de présenter le droit à la manière à faire en sorte que les lois du Canada soient accessibles à tous. Ceci exigerait une nouvelle rédaction de nombreuses lois et des méthodes différentes de diffusion de nos recueils de lois. Avoir un public renseigné exigera sans doute l'intervention du

gouvernement en ce sens. Un groupe particulier requiert à notre avis un traitement spécial: ce sont nos enfants. Il est tout d'abord nécessaire qu'ils commencent à comprendre ce qu'il en est du droit aussi rapidement que possible si nous voulons que le monde profane devienne réellement renseigné et sensibilisé à la chose juridique: on ne saurait commencer trop jeune la vie à apprendre le droit. Il est en second lieu nécessaire que

à quel nous croyons exige un dialogue permanent avec les gens, des gens qui s'intéressent au droit et à l'évolution. Nombre de gens intéressés et pleins de talent ne sont toutefois pas disposés à assumer, même à tenter d'assumer, un rôle opérable dans la réforme du droit. Ils se tiennent timidement à l'écart de la complexité et de la confusion tant de la forme que de la substance du droit. Ceci est assez

chercheurs ont collaboré à une étude du système de paiements qu'avait entamée le gouvernement. Nous proposons de plus de continuer notre participation au sein du comité interministériel récemment créé, afin de fouiller plus avant ces questions. Nous pourrions de cette manière faire progresser nos vues, notamment sur les questions que nous venons de délimiter, questions touchant à un domaine aussi technique et d'une évolution aussi rapide que celui-ci, ce qui constitue le meilleur moyen de contribuer à la réforme du droit.

Le procès constitue la pièce maîtresse du système judiciaire. Mais que révèle le procès en y regardant de près? Un enchevêtrement de règles techniques et souvent arbitraires qui semblent empêcher les témoins de dire la vérité telle qu'ils la connaissent. Une preuve qu'accepteraient tous les gens raisonnables se révèle irrécusable parce qu'il s'agit d'un oui-dire ou pour quelque autre raison. Il en résulte des finesses de procédure et des utopies, des retards et souvent une augmentation des frais. Comment est-il possible d'améliorer le droit de la preuve? Comment peut-on le faire répondre aux besoins de la société? Nous devons tout d'abord comprendre pour quelle raison nous avons des lois en matière de preuve. Celle-ci est simple: dans un système judiciaire contradictoire tel que celui que nous avons au Canada, c'est aux parties elles-mêmes qu'il appartient de présenter la preuve, de sorte qu'il doit tout naturellement y avoir des règles pour les guider sur les questions que la cour doit

La preuve

CRITIQUE CONSTRUCTIVE

des avocats militaires

Depuis sa création, la Commission a entretenu des relations suivies avec le juge-avocat général des Forces canadiennes et, au cours de cette dernière année, elles sont devenues de plus en plus fructueuses. Sur l'invitation du Brigadier général J. M. Simpson, le président de la Commission ainsi que deux membres du personnel ont assisté pendant une journée à la conférence annuelle du juge-avocat général tenue à la Base des Forces canadiennes de Trenton.

Ils ont examiné, de concert avec les avocats militaires, les propositions mises de l'avant par la Commission en vue de modifier le droit de la preuve. Ce dévoilement d'un avant-projet important au cours d'une séance de travail a suscité une critique honnête et constructive de grande valeur à la Commission.

Fait intéressant à noter, les Forces canadiennes ont acquis au cours de plusieurs années, une vaste expérience d'utilisation de leurs propres Règles de procédure qui, effectivement, ne sont pas étrangères à un système de codification

La communication et l'information

examiner, aucun système judiciaire rationnel ne pourrait laisser des parties une liberté absolue. Il est donc naturel que les juges aient élaboré des règles de procédure. Malheureusement, toutefois, la doctrine des précédents en common law est telle qu'au cours des années, ces règles sont devenues trop lourdes et trop complexes. Etait donné que les questions de matière de droit de la preuve surgissent souvent d'une manière innée dans le feu du procès et qu'il doit y répondre sous l'inspiration du moment, il est souhaitable d'avoir un ensemble relativement simple et clair de règles de preuve. Comment néanmoins aller nous parvenir à des règles simples de cette nature? La méthode que nous avons adoptée est la suivante: Nous avons d'abord mis sur pied une section sur la preuve à examiner le droit en profondeur. Nous avons ensuite présenté ces propositions provisoires d'annotations, lesquelles furent soumises à la critique de la profession juridique. Un groupe de travail spécialisé a étudié la réaction de ces professionnels, lors de réunions publiques et à l'occasion de communications écrites. Nous avons maintenant la lumière de cet examen, établie un document de travail exposant les principes sur lesquels reposent les propositions. Ce document de travail paraîtra sous peu. Il considérera la preuve comme un tout et, au lieu de mettre de l'ordre ici et là dans le droit, il tente d'énoncer une solution d'ensemble.

Comme nous l'avons dit auparavant, le processus de réforme

que ce dont nous avons besoin, c'était de connaître les modes de paiement en usage à l'heure actuelle et ceux qui sont en cours d'élaboration. Ceci nous a amenés à un examen du système automatisé de paiements de l'avenir. Cette question a fait l'objet d'une étude préliminaire intitulée *Le système canadien de paiement et l'ordre naturel: quelques questions pour la réforme du droit*, publiée l'automne dernier.

Dans ce document de travail ne figurent pas seulement ce que nous avons observé, mais également notre évaluation de la situation. Notre jugement nous a amenés aux conclusions suivantes. En premier lieu, lorsque les systèmes de paiements seront automatisés, beaux coups de pratiques qu'exige actuellement la loi et qui reposent sur l'emploi du papier-monnaie deviendront non rentables et inutiles, et il conviendra alors de ne pas obliger les banques à les maintenir. En second lieu, le système de paiements de l'avenir doit être conçu pour répondre aux besoins du consommateur: il doit comporter en lui-même les droits et les recours dont celui-ci doit nécessairement bénéficier. Mais il faut, pour que les consommateurs connaissent les droits et les recours mis à leur disposition, qu'ils comprennent ce système. Ceci signifie qu'il faut des techniques nouvelles pour favoriser cette compréhension, que la conception de ce système ne doit pas être laissée uniquement aux soins des institutions financières. Enfin, il ne doit être accordé à aucune partie du monde financier un avantage injustifié sur ses concurrents. Dans une économie libre, on ne peut permettre à une institution participante de dicter ses volontés aux autres. Pour tenir de mettre en oeuvre les conclusions qui précèdent, nos

dialaire moins onéreuse qu'une action en Cour fédérale du Canada pour les propriétaires qui réclament de petites sommes, et des dispositions particulières visant à assurer une protection équivalente à des propriétaires dont les droits sont modifiés par suite de l'acquisition et de l'expropriation de terrains par des compagnies de chemin de fer et de pipelines.

Nous avons réuni ces propositions dans un document de travail sur *L'expropriation*, qui a été publié et largement diffusé.

Le système canadien de paiement

Dans ce domaine également, nous apprenons encore à voir et à comprendre. La technologie bourgeoissante de l'ordinateur est en train d'élaborer rapidement le système de paiements de l'avenir, alors que nous tentons de faire face aux problèmes contemporains et même à ceux d'hier, avec des outils démodés. Il semble qu'hier encore, la forme habituelle de paiement était le paiement en espèces; aujourd'hui, c'est le chèque. Et bien que ce mode de paiement se développe à un rythme phénoménal, les cartes de crédit les remplacent de plus en plus. Les paiements électroniques instantanés remplaceront bientôt ces deux systèmes dans un nombre d'opérations.

Au départ, notre enquête ne visait que l'examen de la loi régissant les chèques, la *Loi sur les lettres de change*, en conformité du mandat que nous avions reçu de revoir et de moderniser systématiquement les lois du Canada. Mais nous sommes rapidement arrivés à la conclusion qu'un simple repêchage de cette loi désuète était insuffisant et

ils subissent. Dans une société moderne, l'expropriation est inévitable jusqu'à un certain point. La difficulté est de maintenir un équilibre entre les besoins de la société et la nécessité de rendre justice à chacun. Nous nous estimons, à la lumière des recherches et des comparaisons que nous avons effectuées avec ce qui passe dans un certain nombre de juridictions, que la solution au problème réside dans une loi équitable de l'expropriation, incorporant certains principes essentiels. Les personnes touchées par l'expropriation doivent être traitées de la même manière. Elles doivent être mesurées de déterminer leurs droits et d'en comprendre la nature. Une audition publique doit précéder la décision d'expropriation. Une indemnisation doit être prévue à raison de toutes les pertes subies. Il doit enfin être rendu compte, sur le plan politique, de la décision définie d'exproprier.

Ces principes essentiels d'une loi équitable de l'expropriation ne sont en aucune manière uniformément garantis au Canada, en dépit des améliorations qu'apportées la *Loi sur l'expropriation* de 1970. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé une nouvelle loi unitaire pour régir toutes les expropriations fédérales. Cette loi serait modelée sur la *Loi sur l'expropriation* de 1970, mais comporterait un certain nombre de variantes et d'améliorations. Parmi elles-ci figureraient des auditions préalables à une évaluation partielle des expropriations envisagées, une indemnisation en faveur des propriétaires des dépendances effectivement et raisonnablement engagées, une solution subs-

peuvent intervenir. Des chercheurs de notre section sur le droit administratif sont en outre intervenus lors d'une audition *législative* devant la Commission canadienne des transports. Ils l'ont fait afin de présenter leurs vues préalablement à des débats qui pouvaient aboutir à des modifications des règles ou des orientations de l'organisme en question. Cette intervention portait sur la question de l'allocation des dépenses, notamment à l'égard de groupes de citoyens qui interviennent dans les débats de cet organisme. Nous avons de cette manière tenté de faire progresser la mise en pratique de nos propositions d'amélioration du droit administratif.

A partir de nos recherches empiriques en la matière, nous pouvons déjà établir des bases plus larges nous permettant d'envisager des questions plus générales. L'un de ces aspects a trait à la participation du public. Celle-ci augmente, ce qui a valu à de nombreux corps constitués, certaines difficultés. Des procédures conçues pour un nombre limité de parties, procédures s'appuyant souvent sur les techniques usuelles du procès, se révèlent fréquemment inadéquates.

Un aspect particulier de nos travaux sur le droit administratif se rapporte à l'expropriation. En examinant cette question, nous avons découvert que quelque 1200 lois dérales autorisent l'expropriation. Qui plus est, nous avons constaté que la plupart d'entre elles le font sans donner aux propriétaires

Techniques de rédaction des lois

Au cours des dernières années des recherches remarquables et prometteuses ont été faites sur les applications de techniques mathématiques à certaines parties du droit. L'équipe du professeur Victor Knapp de l'Université Charles de Prague est à l'avant-garde dans ce domaine. Un de ses proches collaborateurs, le Dr Vladimir Vrećon, à la fois juriste et mathématicien, s'est rendu au Canada, il y a quelques mois, à l'invitation de la Commission.

Le professeur Vrećon est l'auteur—parfois en collaboration—d'un modèle mathématique d'analyse des pensions alimentaires, d'une analyse des chances de réhabilitation des populations des prisons, d'une formalisation pour la rédaction des textes de loi qui permet d'en vérifier la consistance et d'en détecter les lacunes; ainsi que d'un modèle général d'analyse de la cohérence d'un programme législatif en fonction des moyens proposés pour atteindre différents objectifs. Des comptes rendus de ces travaux ont paru, en dehors des pays de l'Est, en plusieurs langues, notamment en allemand, en anglais et en français.

Intéressée par ces techniques, la Commission a tenu plusieurs séances de travail avec le Dr Vrećon

puis l'a mis en contact avec bon nombre de chercheurs en développement des techniques mathématiques au droit.

Le professeur Ejan Mackaay, de l'Université de Montréal, qui a grandement contribué à l'organisation et à la réussite de cette visite, compte publier des articles conjoints avec le Dr Vrećon sur les fonctionnaires des ministères de la Justice et des Affaires Urbaines.

Finalment, à Ottawa, en plus des multiples rencontres à la Commission, il eut des entretiens avec des études commerciales ainsi que du Département de mathématiques de l'Université de Western Ontario. A London, il fut en rapport avec l'Ecole des ses anciens étudiants, maintenant installé au Canada de Systems Dimensions Ltd. où il a retrouvé un de ses fructueux avec M. Vrećon qui fut ensuite l'hôte nologie de l'Université de Toronto ont eu des entretiens intéressants. Les chercheurs du Centre de Criminologie d'enregistrent des lois a permis un échange de l'Editeur officiel du Québec, le nouveau système prior et le département de mathématiques. Chez Laval de Québec, il a visité le groupe MODUL/De du Groupe de recherche en jurisprudence. A l'Université Service de Documentation juridique et le personnel de l'Université de Montréal, avec les responsables des chers au Canada. Ainsi, il a eu des rencontres, a

Néanmoins, cela ne nous fournit qu'une vision limitée de ce qui est en réalité un phénomène énorme, l'autre sur l'Office national de l'énergie. Elles seront publiées sous peu. Nous espérons en achever sept autres au cours de l'année à venir, sur le Tribunal antidumping, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Commission canadienne des transports, la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Conseil de révision des pensions et la Commission d'assurance-chômage. Nous avons entre temps diffusé, au cours de cette année, un rapport provisoire sur la Commission canadienne des transports; cette étude fait partie de l'examen de la réglementation des transports auquel le gouvernement s'emploie actuellement.

Ces études descriptives nous ont permis d'avoir une meilleure image du droit administratif et, par tant, de localiser les problèmes et de les définir. Nous prévoyons en fait un rapport sur le système administratif fédéral et sur ses traits, qualités et problèmes importants. Nous tentons en ce faisant d'évaluer le système administratif, de proposer des améliorations et d'indiquer la voie pour des recherches et des réformes ultérieures.

La réforme du droit signifie toutefois plus que de voir des problèmes et d'en proposer des solutions. Elle signifie qu'il faut tenter de persuader les gens d'accepter les solutions que l'on préfère. C'est pour quoi nous avons, en prêtant notre concours à des corps constitués tenté de les aider à résoudre quelques-uns des problèmes qu'ils connaissent actuellement. Nous avons jusqu'ici sur ce que l'on pourrait appeler des organismes administratifs indépendants. Deux études d'organismes de ce genre, dont l'activité s'exerce dans des domaines très différents, sont maintenant

long des recherches.

Quels sont ceux qui rendent ces décisions? Et comment s'y prennent-ils? Ce sont là des questions importantes pour les personnes en cause. Ce sont en vérité des questions importantes pour chacun d'entre nous, car nous avons tous intérêt à ce que les décisions administratives soient rendues avec efficacité, sinon en toute justice.

On a écrit fort peu de choses sur le mécanisme administratif, sur la manière dont les corps constitués rendent leurs décisions. Ces corps constitués sont des fonctionnaires publics, des organismes, des officiers, des commissions, des ministères et des tribunaux que le Parlement institua et dota des pouvoirs nécessaires à leurs fins particulières. Il nous a donc fallu partir de rien: il fallait prendre la mesure du problème dans son entier. Notre premier pas a donc consisté à entreprendre des études descriptives de la manière dont un certain nombre de ces corps constitués rendent leurs décisions ainsi que des pratiques et procédures qu'ils emploient. En se livrant à ces études, nos chercheurs ont tenté d'avoir une vue directe des choses, de vivre la vie de l'organisme et connaître ses problèmes tout au

Nos études se sont axées jusqu'ici sur ce que l'on pourrait appeler des organismes administratifs indépendants. Deux études d'organismes de ce genre, dont l'activité s'exerce dans des domaines très différents, sont maintenant

Nous avons donc encouragé, là où c'était possible, l'élaboration de projets-pilotes, l'élaboration de projets expérimentaux destinés à mettre à l'épreuve les thèses formulées dans nos documents de travail. Un certain nombre de provinces a, depuis la publication du document sur *Le tribunal de la famille*, entrepris l'élaboration de projets-pilotes. Tandis qu'une province, la Colombie-Britannique, a débordé seule un projet de cette nature, d'autres projets actuellement envisagés entraîneront une étroite coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Selon toutes probabilités, des projets-pilotes seront lancés très prochainement au Manitoba et en Saskatchewan, plusieurs autres provinces abordant actuellement des propositions qu'elles soumettront au gouvernement fédéral. Il ne fait pas de doute que de nouveaux projets-pilotes seront mis sur pied dans un certain nombre de régions du pays. C'est ainsi qu'en encourageant l'établissement de projets de cette nature et en leur apportant notre concours, et en favorisant la coopération fédérale-provinciale en ce domaine, nous avons à notre manière milité en faveur de la réforme du droit de la famille.

Le droit administratif

En droit administratif également, nous avons tenté de voir, de juger, d'agir. C'est surtout la première de nos opérations qui a constitué le socle de notre travail dans cette branche du droit. Seul un nombre restreint de décisions administratives est disputé devant les tribunaux. Mais c'est grâce à ces litiges qu'il se dégage le droit administratif.

dre ces questions sociales

importantes.

Compte tenu du fait qu'il existe dans notre société des aménagements de cette nature—on y trouve en fait divers genres de cellules familiales, bien que l'union typique de deux parents pour la vie soit la plus courante—quel rôle doit jouer le droit de la famille? Selon nous, il doit tenter de fournir des moyens positifs afin de résoudre les conflits familiaux. Aussi doit-il, à notre avis, favoriser et protéger l'institution fondamentale que constitue la cellule familiale.

Protéger la cellule familiale ne consiste toutefois pas simplement à nous opposer avec acharnement au divorce. La société a besoin à notre avis de cellules familiales, bien que celles-ci revêtent, comme nous l'avons fait observer, différentes formes et différentes dimensions. Mais la société a par-dessus tout besoin de cellules familiales viables. Il peut se produire des cas où la préservation d'une famille va à l'encontre du bien-être de chacun des membres qui la constituent. Des conflits d'intérêts de cette nature ne se résolvent pas avec des sermons oiseux. Les adversaires du divorce peuvent dire par exemple *que le divorce est mauvais pour les enfants*. La question véritable n'est toutefois pas de savoir si le divorce est mauvais pour les enfants, mais bien de savoir s'il est pire que l'autre solution. Vivre avec deux parents engagés dans un conflit peut être plus préjudiciable à l'enfant que de vivre avec l'un d'entre eux que le divorce a séparé de l'autre. Nous sommes toutefois encore dépourvus de données sociologiques valables sur cette question.

Par conséquent, le rôle du droit de la famille est, à notre avis, de favoriser l'épanouissement de cellules familiales viables. Ceci signifie,

en premier lieu, que le droit ne doit pas en général s'immiscer dans des mariages qui vont bien. Son rôle doit se borner à encourager des aménagements conçus pour améliorer l'équité et l'harmonie entre les époux. La situation ayant trait aux biens des époux fait ressortir l'un des aspects les plus iniques des aménagements actuels relatifs à la famille. Nos recommandations, exposées dans notre document de travail sur *Les biens des époux*, visent à mettre les deux parties sur un pied d'égalité en vue de parvenir à une meilleure harmonie, à plus de justice et à des chances accrues de viabilité du mariage moyen.

Mais le souci de préserver les cellules familiales viables implique aussi l'intervention du droit dans le cas des mariages qui ne sont plus viables. Et il y a là, selon nous, une sorte de paradoxe. On critique souvent le droit parce qu'il accorde trop d'importance au côté pathologique; il insiste sur le divorce et non sur le mariage. Il est néanmoins tout à fait normal, dans un certain sens, qu'il en soit ainsi. Après tout, regardons l'exemple de la médecine: elle s'intéresse bien plus aux blessures et à la maladie qu'à la santé. Et c'est bien qu'il en soit ainsi. Il suffit déjà d'avoir à appeler le médecin lorsqu'on est malade. Il ne faudrait quand même pas l'appeler lorsque nous sommes en bonne santé! Il en va de même du droit: nous en avons besoin—et c'est peut-être dommage—quand les choses vont mal, mais nous n'en avons certes pas besoin quand elles vont bien. Il est donc normal que le droit de la famille s'attache à l'échec du mariage, car c'est là qu'il est nécessaire.

Qu'entend-on cependant par échec du mariage? Il ne s'agit manifestement pas d'un simple événement isolé qui se produit brusque-

ment. Au contraire, il s'agit invariablement d'un processus légal et progressif de dégradation. Tant que compte de ce fait, un grand nombre de nos recommandations suppose des techniques et des méthodes nouvelles qui dépassent de loin les conceptions traditionnelles du droit, des avocats et des tribunaux. C'est ainsi que nous avons recommandé l'adoption de lois de méthodes nouvelles visant à encourager la conciliation des divergences entre époux et à favoriser le bien-être de la famille dans son ensemble, au lieu de revendiquer des *droits* personnels et à punir des *faits* matrimoniaux, et sans également à s'attaquer aux causes et non aux symptômes des échecs des mariages.

Beaucoup de ces recommandations impliquent des dérogations appréciables au régime juridique au système judiciaire existant. Nous avons, par exemple, préconisé dans *Le tribunal de la famille* s'écarter du système contradictoire et avons aussi recommandé un large recours à des services sociaux, afin d'atténuer les injustices qui découlent des méthodes traditionnelles du droit et du système judiciaire. Nous avons, dans *Les biens des époux* condamné le droit actuel en matière de biens des époux. Nous avons proposé des modifications radicales. Depuis, nous sommes livrés à un examen exhaustif de la nécessité d'une réforme profonde de nos lois en matière de divorce et de soutien.

Voici donc quels sont selon nous les problèmes et les méthodes qui nous estimons nécessaires pour la résoudre. Mais comment nous prendre pour veiller à ce que ces méthodes soient appliquées? Tout d'abord, nous ne perdons pas de vue qu'il est souvent impossible de prédire les conséquences

Beaucoup de ces recommandations impliquent des dérogations appréciables au régime juridique au système judiciaire existant. Nous avons, par exemple, proposé dans Le tribunal de la famille de s'écarter du système contradictoire et avons aussi recommandé un large recours à des services sociaux, afin d'atténuer les injustices qui découlent des méthodes traditionnelles du droit et du système judiciaire. Nous avons, dans *Les biens des époux* condamné le droit actuel en matière de biens des époux, nous proposons des modifications radicales. Depuis, nous sommes livrés à un examen exhaustif de la nécessité d'une réforme en profondeur de nos lois en matière de divorce et de soutien.

Voici donc quels sont selon nous les problèmes et les méthodes que nous estimons nécessaires pour les résoudre. Mais comment nous prendre pour veiller à ce que ces méthodes soient appliquées?

Tout d'abord, nous ne perdons pas de vue qu'il est souvent impossible de prédire les conséquences

Beaucoup de ces recommandations impliquent des dérogations appréciables au régime juridique au système judiciaire existant. Nous avons, par exemple, préconisé dans *Le tribunal de la famille* s'écarter du système contradictoire et avoir aussi recommandé un large recours à des services sociaux, afin d'atténuer les injustices qui découlent des méthodes traditionnelles du droit et du système judiciaire. Nous avons, dans *Les biens des époux* condamné le droit actuel en matière de biens des époux, nous proposons des modifications radicales. Depuis, nous sommes livrés à un examen exhaustif de la nécessité d'une réforme en profondeur de nos lois en matière de divorce et de soutien.

Voici donc quels sont selon nous les problèmes et les méthodes que nous estimons nécessaires pour les résoudre. Mais comment nous prendre pour veiller à ce que ces méthodes soient appliquées?

Tout d'abord, nous ne perdons pas de vue qu'il est souvent impossible de prédire les conséquences

également une cause importante de conflits. X désire qu'Y soit son partenaire, mais celle-ci ne veut pas de lui. Où s'arrête le droit de X d'avoir des relations sexuelles avec elle et où commence le droit de Y de ne pas en avoir avec lui? Tels sont les conflits dont la vie humaine est faite et telle est la substance de la morale, de la religion, de la littérature... et du droit. Nous ne saurions nous passer de lois en ces domaines, bien qu'elles pourraient être autres que celles que nous avons.

La sexualité est donc d'une importance vitale pour la société, mais il en est de même de l'éducation des enfants. La société doit veiller à son propre renouvellement. Qui doit avoir la responsabilité des nourrissons, des jeunes enfants et des adolescents? Comment doivent-ils être éduqués? Ce sont là des questions auxquelles toute société doit répondre, même si elle ne fournit que des réponses par défaut, en ne faisant rien ou en laissant simplement les parents se substituer à elle. Notre société répond à ces questions principalement par son droit de la famille.

Cette prémisses, donc, suivant laquelle la sexualité et l'éducation des enfants sont pour toute société des questions d'une importance primordiale, nous amène donc à conclure que toute société doit avoir un genre quelconque de cellule familiale. Il n'est pas nécessaire, qu'à la mode de l'ère victorienne, cette union d'un homme et d'une femme se poursuive leur vie durant. Il n'est pas nécessaire que ce soit la famille typique à deux parents: des familles à parent unique, des familles à parents multiples, des communes, toutes ces possibilités peuvent être envisagées. Mais il est nécessaire d'avoir une cellule, quelle qu'elle soit. Bref, il faut qu'il y ait des aménagements particuliers pour résoudre

La sexualité est l'une des motivations premières de l'activité humaine. En ce sens et compte tenu de la condition humaine et de la diversité des personnalités, elle est

L'éducation des enfants en est une autre.

La sexualité en est un exemple. L'individu et la société. La sexualité en est un exemple. Les principes, certaines attitudes, certaines normes et certaines valeurs ont en particulier certaines valeurs communes par rapport à des questions qui préoccupent sérieusement à la fois l'individu et la société. La sexualité en est un exemple. Les principes, certaines attitudes, certaines normes et certaines valeurs ont en particulier certaines valeurs communes par rapport à des questions qui préoccupent sérieusement à la fois l'individu et la société. La sexualité en est un exemple.

La Commission prévoit remettre son rapport final au ministre de la Justice et au Parlement dès l'hiver prochain.

En sus des trois documents de travail déjà publiés sur le droit de la famille, trois autres seront mis en circulation au cours des prochains mois. De plus, des documents de soutien sont en voie d'être publiés par Information Canada.

La Commission prévoit remettre son rapport final au ministre de la Justice et au Parlement dès l'hiver prochain.

DEUX MILLIONS de mots

urante. Notre droit et notre jurisprudence ne traduisent l'évolution de nos attitudes ni de nos valeurs relatives à la famille, la sexualité et le mariage. Il n'est pas étonnant que le public canadien ait demandé, en conséquence à notre questionnaire initial, que notre programme de recherche englobe le droit de la famille. Une fois le droit de la famille intégré à notre programme, nous avons pendant rencontré une difficulté universitaires, quelques trente années, quelques trente universitaires, avocats, juges, sociologues et autres consultants ont oeuvré sans relâche à fouiller ce domaine d'intérêt très important qu'est le droit de la famille. Il faut pas moins de deux millions de mots pour exposer les divers aspects de ce domaine du droit dans une trentaine d'études différentes.

En sus des trois documents de travail déjà publiés sur le droit de la famille, trois autres seront mis en circulation au cours des prochains mois. De plus, des documents de soutien sont en voie d'être publiés par Information Canada.

La Commission prévoit remettre son rapport final au ministre de la Justice et au Parlement dès l'hiver prochain.

Le Canada est une mosaïque de familles différentes des points de vue de la culture, de l'éthnie, de la langue, d'autres manières. Dans aussi d'autres manières. Dans elle mesure existe-t-il un consensus suffisant pour constituer le noyau de notre droit de la famille? Existe-t-il une base sur laquelle on peut construire?

Quels doivent être à notre sens fondements d'un droit viable de la famille? Quelle est en vérité notre philosophie du droit de la famille? Le droit du principe que les êtres humains sont, par définition, des êtres sociaux. Ceci signifie, comme nous l'avons dit lorsque nous avons parlé du droit pénal, ils ont en commun certaines va-

Le moyen de réforme

Quelle est la meilleure façon de nous assurer un système de cette nature? Quel est le moyen le plus pratique de réforme? Les gens ne s'opposent pas à une réforme, a-t-on dit; ce qui leur en coûte, c'est d'être réformés par des gens qui ne sont pas meilleurs qu'eux-mêmes. Quand il s'agit cependant d'évaluer des genres subsidiaires de droit pénal, il se peut que personne ne soit en réalité beaucoup plus qualifié que n'importe qui d'autre pour le faire. Tout ce que nous autres réformateurs du droit pouvons faire, c'est d'examiner le problème, de découvrir des solutions possibles et de tirer les conséquences de chacune d'entre elles à la lumière de ce système de valeurs générales auxquelles tient notre société. Le public doit par la suite nous remplacer. C'est à lui-même qu'il appartient de réformer ses lois.

Le droit de la famille

Si dur qu'il soit de s'attaquer au droit pénal, il est encore plus dur de traiter du droit de la famille. Le droit pénal relève indubitablement de la compétence fédérale, tandis que le droit de la famille relève à la fois de la compétence provinciale. Nous avons donc essayé, d'envisager la situation véritable de la famille avec ses problèmes, de juger des meilleurs moyens de résoudre ces problèmes et d'agir en coopération avec les provinces en créant un mécanisme qui permette de traiter

conjointement des questions de droit de la famille. A cette fin, nous nous sommes dès le début tenus à la disposition des provinces qui désiraient nous consulter. Nous nous sommes également chargés dans une certaine mesure de mettre sur pied un comité gouvernemental interministériel, afin de favoriser une attitude commune des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard des problèmes du droit de la famille.

Mais nous devons tout d'abord examiner quels sont actuellement ces problèmes. Le principal parmi ceux-ci est le facteur d'évolution. Le vingtième siècle est celui de l'évolution et non un siècle de stabilité. L'évolution en ce domaine, une évolution dans la notion fondamentale de la famille, une évolution dans la situation du mari et de la femme et une évolution dans les relations entre parents et enfants. Ces trois situations évolutives se manifestent par trois phénomènes actuels: le mouvement de libération de la femme, la révolte des jeunes et la révolution sexuelle.

Le mouvement de libération de la femme, tout d'abord. Celui-ci manifeste un rejet de l'image victorienne du père autocratique qui est juridiquement et socialement le seul responsable de toutes les décisions importantes touchant la famille. La mode est maintenant à l'égalité des sexes. Le principe traditionnel selon lequel la place de la femme est au foyer est depuis longtemps dépassé. De même est dépassée la notion suivant laquelle on doit voir les enfants, mais non les entendre. Il est aujourd'hui admis que chaque membre de la famille, les enfants comme les parents, a besoin de se réaliser et de trouver sa propre voie vers le bonheur personnel. Chose encore plus importante, l'enfance

n'est plus simplement considérée comme le tremplin de l'âge adulte. Aujourd'hui, nous reconnaissons au contraire ce qu'elle est vraiment: un tremplin certes, mais en outre une période qui a son existence bien propre valeur. Cette reconnaissance s'est manifestée ces derniers temps par le souci grandissant qu'on accorde aux droits des enfants. Ce qu'il y a toutefois de plus remarquable, c'est la révolution sexuelle. Les valeurs traditionnelles les idées *du bon vieux temps* remises en question, passées au crible et critiquées. Il en est même ainsi du mariage. Ils sont bien les jours où l'on pouvait dire *le mariage est une institution tellement belle qu'aucune famille ne devrait s'en passer*. Le public tolère de plus en plus, de nos jours, diverses sortes d'unions: le mariage à l'essai, le mariage contractuel assorti d'une option renouvelable, le mariage libre, le mariage collectif et le mariage unisexuel. Cette évolution de l'attitude du public se révèle également dans une nouvelle conception du divorce. Beaucoup d'eau a coulé sous le pont depuis que Robt Benchley a dit *on n'a pas encore écorché la surface du divorce: il est heureux que tout le monde ne s'en passe pas*. Le divorce emporte nos jours bien moins de tâches sociales qu'auparavant. Les gens acceptent désormais que certains mariages aboutissent tout simplement à l'échec, sans que ni l'un ni l'autre des époux n'en soit principalement responsable.

Mais comment notre droit s'est-il tenu au fait de toute cette évolution? A vrai dire, il ne l'a pas fait. Nos lois ne reflètent pas l'évolution de la structure et de l'organisation de la famille survenue dans la

de l'entretien d'une personne en prison est de \$14,000—nous ont amenés à recommander, dans *L'emprisonnement*, que celui-ci soit limité à deux ordres d'affaires: (1) celles où le délinquant est trop dangereux pour être laissé en liberté, et (2) celles où aucune peine d'une autre forme ne sera suffisante pour dénoncer le mal qui a été fait et pour souligner la valeur qui a été violée. Cependant, le plus rarement on aura recours à l'emprisonnement, le plus rapidement il pourra devenir inutile dans les cas de dénonciation.

Nous espérons certes que la prison pourra devenir de plus en plus inutile. D'autres formes de détermination de la peine sont tellement plus constructives, notamment le dédommagement et l'indemnisation. Nous insistons, dans *Le dédommagement et l'indemnisation*, pour que le premier devienne une considération centrale dans le prononcé de la sentence et dans la détermination de la peine, de même que sur le fait que la seconde est nécessaire pour tenir mieux compte des droits de la victime dans le système pénal. Pour rendre les amendes plus constructives et plus équitables, nous préconisons dans *l'amende* un système de jours/peine aux moyens du délinquant, de la même manière que notre système d'impôt progressif tente de réaliser une égalité dans le sacrifice en adaptant l'impôt aux moyens du contribuable.

C'est ainsi qu'en usant du droit pénal avec modération, en s'en servant pour relever des valeurs fondamentales et en ayant recours à des sentences constructives, nous pouvons parvenir à réaliser un système plus moderne, plus humain et plus civilisé de traitement des délinquants.

c'est la modération qui importe. Le châtiment blesse.

Aucun châtiment ne blesse plus, de nos jours, que l'emprisonnement. Comme l'a écrit Oscar Wilde à la prison de Reading:

*Je ne sais pas si les lois sont bonnes,
Ou si les lois sont mauvaises,
Tout ce que nous savons, nous autres en prison,
C'est que le mur est solide,
Et que chaque jour est comme une année,
Une année dont les jours sont longs.*

SENTENCING Solutions de rechange

A l'occasion des délibérations sur l'usage d'un *Manuel de sentencing*, le professeur L. Hulsman de la faculté de droit de l'université Erasmus à Rotterdam se joignit à nous. Le professeur Hulsman dirige une Commission chargée d'étudier le dédommagement et l'indemnisation en Hollande. Il a déjà oeuvré près le Conseil de l'Europe.

Les statistiques pénales donnent cependant à penser que bien trop de gens sont de nos jours emprisonnés au Canada, et pour des durées bien trop longues. Peu de pays démocratiques recourent en vérité dans une aussi large mesure à la prison. Les souffrances excessives qui en sont la conséquence, isoler des délinquants de la collectivité et les dépenses que cela entraînent—le coût estimatif annuel

qu'il est dans une situation désavantagée. Pour qu'il ait dans des conditions équitables la possibilité de se défendre dans la poursuite tentée contre lui, il doit connaître dans équivoque la nature de celle-ci. La poursuite doit communiquer au prévenu une partie bien plus grande de la preuve qu'elle ne le fait habituellement. Comme nous avons déjà dit, nous avons fait valoir dans notre document de travail intitulé *La communication de la preuve* la nécessité d'une communication beaucoup plus étendue, tant dans l'intérêt de la justice qu'à des fins de rapidité. Ce document le travail fut l'alignon qui poussa les juges de Montréal à tenter une expérience à laquelle nous avons collaboré. Au lieu d'avoir recours à l'enquête préliminaire, les procureurs de la Couronne faisaient une communication complète de la preuve à la défense. Ce procédé, qui a reçu l'approbation générale, est révélé plus équitable que les pratiques antérieures et s'est avéré d'une efficacité considérablement plus grande. Les contrevenants qui avaient une pleine connaissance des chefs d'accusation portés contre eux ont non seulement été plus même de préparer leur défense, mais ont été également à même de mieux comprendre, dans de nombreuses affaires, l'inutilité de contestes chefs d'accusation. En balayant coupable dans des affaires de ce genre, ils ont évité à des témoins l'ennui de se présenter à la barre, ils ont épargné aux jurés la nécessité de participer aux débats sur ces affaires tout le personnel de la cour. On estime que la seule économie en argent pourrait atteindre des millions de dollars.

Le troisième corollaire de notre point de vue sur le droit pénal se rattache au sentencing. Ici encore,

ce qui nous trouble et nous préoccupe, de discuter ouvertement et publiquement des choses que nous avons besoin de voir discuter. Mais que cela signifie-t-il dans la pratique? Cela signifie en premier lieu que le procès pénal doit être réservé à des conflits dans lesquels ce genre de combat moral en public est nécessaire. Beaucoup des incidents qui viennent actuellement jusqu'à devant les cours ne nécessitent pas de solution de ce genre; ils constituent l'aboutissement naturel et normal de la vie collective, et les gens qui vivent en groupe doivent apprendre à résoudre eux-mêmes leurs différends. Pour les aider à cet égard, nous avons mis sur pied le plan appelé *option de juridiction*, dont nous avons déjà parlé et qui forme le sujet d'un document de travail et d'une série de documents de soutien. Ce qui importe ici, c'est la réconciliation, c'est que les parties règlent elles-mêmes leurs différends et qu'elles évoluent de manière positive vers des relations plus fécondes.

Toutefois, l'option de juridiction ne convient pas à certaines affaires. Elles sont bien trop graves, le conflit est devenu incontrôlable. Elles doivent faire l'objet d'un procès pénal. Ce qu'il faut dans ces cas, c'est un procès équitable, conforme à la justice et au droit pénal. Ceci signifie deux choses. La première, c'est que les exigences de la justice doivent en dicter le résultat et qu'il ne doit pas s'agir d'un accord auquel les parties parviennent à la suite d'un marchandage. Le marchandage des plaideurs ne saurait à notre avis se justifier. Décider de la culpabilité d'un contre-quer selon ce qu'il est prêt à accepter et à marchandar à cet effet revient à fixer les notes d'un étudiant, non pas en fonction du travail qu'il a fourni, mais en fonction du pot-de-vin qu'il a offert à son professeur. Si un professeur n'a pas le temps d'évaluer le travail de tous ses étudiants, il faut alors modifier le volume des affaires. De même, si le volume des affaires portées devant les cours est trop imposant pour les liquider sans recourir au marchandage des plaideurs, il ne saurait y avoir de place pour le marchandage des plaideurs dans un système pénal digne de ce nom. Il faut qu'il y ait un procès.

La seconde, c'est que ce procès doit être équitable. Ceci signifie qu'il ne prévenu doit y participer pleinement et être entendu devant la cour à cet égard, nous avons mis sur pied le plan appelé *option de juridiction*, dont nous avons déjà parlé et qui forme le sujet d'un document de travail et d'une série de documents de soutien. Ce qui importe ici, c'est la réconciliation, c'est que les parties règlent elles-mêmes leurs différends et qu'elles évoluent de manière positive vers des relations plus fécondes.

Toutefois, l'option de juridiction ne convient pas à certaines affaires. Elles sont bien trop graves, le conflit est devenu incontrôlable. Elles doivent faire l'objet d'un procès pénal. Ce qu'il faut dans ces cas, c'est un procès équitable, conforme à la justice et au droit pénal. Ceci signifie deux choses. La première, c'est que les exigences de la justice doivent en dicter le résultat et qu'il ne doit pas s'agir d'un accord auquel les parties parviennent à la suite d'un marchandage. Le marchandage des plaideurs ne saurait à notre avis se justifier. Décider de la culpabilité d'un contre-quer selon ce qu'il est prêt à accepter et à marchandar à cet effet revient à fixer les notes d'un étudiant, non pas en fonction du travail qu'il a fourni, mais en fonction du pot-de-vin qu'il a offert à son professeur. Si un professeur n'a pas le temps d'évaluer le travail de tous ses étudiants, il faut alors modifier le volume des affaires. De même, si le volume des affaires portées devant les cours est trop imposant pour les liquider sans recourir au marchandage des plaideurs, il ne saurait y avoir de place pour le marchandage des plaideurs dans un système pénal digne de ce nom. Il faut qu'il y ait un procès.

Quelle est donc cette fonction du procès pénal? Nous rangeant à l'idée de Morton selon laquelle le procès est une sorte de pièce de moralité, nous avons fait valoir dans nos travaux sur le procès pénal que celui-ci est, en mettant les choses au mieux, un combat entre le bien et le mal, dans lequel la poursuite représente le bien et le prévenu le mal—selon la poursuite tout au moins—et dans lequel nous est fournie une sorte de découverte morale; le mal est démasqué. Le prévenu est-il réellement mauvais? A-t-il effectivement commis le crime? Son acte pouvait-il en fait se justifier d'une certaine manière? Ce genre d'acte est-il véritablement mauvais? Le procès permet de s'attaquer à des questions de ce genre. Il nous permet de parler de

des opinions différentes. Un groupe considère que le procès est un tapis roulant qui fait passer les gens aussi rapidement que possible à cette partie du système pénal qui suit la déclaration de culpabilité. L'autre groupe le considère comme un obstacle normal de procédure que la poursuite doit franchir avant de pouvoir se décharger sur l'étape suivante du système.

A notre avis, ces deux groupes ont tort. Ils commettent tous deux la même erreur, celle de ne considérer le procès que comme un simple cerceau à travers lequel les prévenus doivent sauter pour passer à l'étape suivante. La seule différence entre eux, c'est qu'un groupe voudrait qu'il soit aussi facile que possible de sauter à travers ce cerceau, tandis que l'autre voudrait que ce soit aussi difficile que possible. Ces deux groupes perdent de vue que le procès remplit une fonction, qu'il ne constitue pas simplement un pas vers l'étape suivante du système, mais une étape qui forme un tout en soi.

La plupart des contrevenants et son minimum.

honnêtes, même quand cela leur conviendrait, et si un ou deux individus ont impunément recours au meurtre et au vol, le reste d'entre nous va devenir cynique et désillusionné: nous aurons l'impression que nous sommes menés en bateau. Il y a également des chances que nous nous substituions à la justice et que nous aurons recours à la loi du lynchage. C'est alors que disparaissent la paix, l'ordre et le bon gouvernement. D'où le besoin que nous ressentons du droit pénal.

Cette manière d'envisager le droit pénal emporte certains colportages. L'un d'entre eux concerne sa portée, un autre la nature du procès pénal, et un autre la question du sentencing. Et tous impliquent la modération: le droit pénal est une masse dont il convient de ne pas faire usage plus souvent qu'il n'est nécessaire.

Prenons tout d'abord la portée du droit pénal. Selon nous, il devrait se limiter à des infractions qui, comme le vol et le meurtre, menacent gravement des valeurs essentielles ou importantes. Comme nous l'avons recommandé dans *La notion de blâme*, toutes les infractions criminelles graves devraient figurer au Code criminel. Les délits qui, comme le stationnement illégal, ne menacent pas sérieusement ces valeurs, mais peuvent revêtir un caractère antisocial, ne devraient pas véritablement faire partie du droit pénal. Il conviendrait d'écarter en ce qui les concerne la peine grave de l'emprisonnement. Et des actes qui ne menacent aucune valeur sociale et ne revêtent aucun caractère antisocial, mais relèvent plus du style personnel de vie de chacun, ne devraient en aucune manière être contraires à la loi.

Prenons maintenant le procès pénal lui-même. Il semble que sur cette question, les avocats aient

d'entre nous. Elles nous rassurent en premier lieu en nous faisant voir que justice est faite. Supposons que, tandis que la plupart d'entre nous s'abstiennent d'être violents et meurtre et au vol quarecoursent au meurtre et au vol qualifié, et que l'on ne s'en occupe pas. Le reste d'entre nous aura le sentiment que c'est injuste et que nous devrions rendre la société aussi

Hypothèse de codification

DROIT PÉNAL

Un groupe d'étude mis sur pieds, sous la direction du vice-président, s'est vu confier la tâche de préparer un document sur les besoins d'une authentique codification du droit pénal canadien. Ce travail comprend notamment un plan d'ensemble du code et une hypothèse de codification de la partie générale. À l'invitation de la Commission, deux éminents juristes français, les professeurs Georges Levasseur de l'Université de Paris et Raymond Gassin de l'Université d'Aix-en-Provence ont participé aux séances du groupe de travail à Montréal. Cette étude préliminaire sera rendue publique prochainement.

à tout le fait de tenir vraiment à une certaine valeur? Cela signifie certaines choses: cela signifie agir certaines manières, conformer conduite à cette valeur, jouer un rôle qui y adhèrent en dépit de tensions contraires, et condamner ceux qui y contreviennent. C'est si que si l'on considère réelle-ment que le meurtre est hors de la so- tion, et si un membre de la so- é en assassine un autre, il faut l'on formule le fait que l'on tient à cette valeur. C'est précisément le que jouent la poursuite, le pro- la déclaration de culpabilité et l'application d'une peine au meur- r. Tout comme des médailles r faits de bravoure, des prix récompensant des réalisations et la monisation des saints formulent une manière officielle notre res- t à l'égard d'un comportement itoire, le droit pénal formule et cise officiellement notre con- vains. Comme l'a dit Sir John A. Donald dans la pièce *Louis*: *Ici encore, c'est le hors-la-loi! façonne la loi.* existe néanmoins un autre et. Les valeurs doivent prendre et s'affirmer. Ceci n'est pas divers organismes s'agit de divers organis- s sociaux comme les familles, écoles et les églises. Mais l'un des intermédiaires, d'autant plus portant que les autres semblent être progressivement leur rôle s'enseignent, est le droit pénal. me l'a dit avec sagesse Des- Morton, le procès pénal est pièce de moralité qui répète stamment la leçon que le meur- le viol, le vol qualifié et autres dépassent les limites. Ces le- s contribuent à inciquer la va- que menace le criminel. les servent également une e fin: elles rassurent le reste

droit pénal à notre disposition. Comme nous l'avons dit dans les *limites du droit pénal*, dans la vie on n'a rien pour rien et tout se paie. Le prix que l'on paie pour le droit pénal se décompose en trois parties: la souffrance de se voir imposer une peine, la privation de liberté lorsqu'on se voit interdire de faire certaines choses, et la perte de l'argent que l'on verse pour financer l'appareil de la justice pénale. On devrait par conséquent essayer de réduire ce coût au minimum en usant avec modération de notre droit pénal. Nous devons apprendre à nous limiter.

L'objet véritable du droit pénal

Si le droit pénal n'empêche pas les gens de devenir des criminels, que fait-il indépendamment du fait qu'il engendre un *anti-bien-être*? La réponse est la suivante: il contribue à protéger nos valeurs fondamentales.

L'homme a besoin de la société, comme nous l'avons fait valoir précédemment. Et ceci signifie la mise en commun de certaines valeurs, à tout le moins le respect de la non-violence et de la vérité. Il s'agit là de valeurs fondamentales, essentielles nées mentaux, qui sont fondées sur le droit britannique du dix-neuvième siècle, sont archaïques, artificielles et injustes. Nous proposons une attitude différente qui cadrerait mieux avec nos notions fondamentales de liberté et de responsabilité. Nous désirons que notre droit pénal soit ce qu'il a toujours été en *common law*, un droit s'appuyant fermement sur la notion de choix.

Nous voulons, dans ces deux exemples, celui de la responsabilité stricte et celui de l'aliénation mentale, que notre droit pénal fasse ce

possible. Certaines valeurs non fondamentales doivent également être protégées si la société veut conserver la physionomie qu'elle s'est donnée. Si les Canadiens en arrivent à penser qu'il est bon que les autorités réglementent dans les moindres détails leur existence ou leur disent où ils doivent vivre, quel travail ils doivent faire et comment ils doivent s'habiller, le Canada deviendrait alors un pays d'un genre extrêmement différent.

Prenons un exemple, celui de la responsabilité stricte. Si les Canadiens étaient satisfaits d'avoir des lois punissant des gens qui n'ont jamais eu l'intention de faire le moindre mal et n'ont rien à se reprocher du point de vue moral, qu'en serait-il alors de notre *société juste*? Nous avons, au début de nos travaux sur le droit pénal, traité de cette curieuse doctrine de la responsabilité stricte, commune à la plupart des pays occidentaux, qui permet de déclarer coupables et de punir des gens qui, à tous points de vue moraux, sont tout à fait sans reproche.

Nous avons recommandé de la remplacer par une doctrine de diligence raisonnable. Un autre exemple est celui de l'aliénation mentale en regard du droit pénal. Nos règles en matière de responsabilité pénale des aliénés mentaux, qui sont fondées sur le droit britannique du dix-neuvième siècle, sont archaïques, artificielles et injustes. Nous proposons une attitude différente qui cadrerait mieux avec nos notions fondamentales de liberté et de responsabilité. Nous désirons que notre droit pénal soit ce qu'il a toujours été en

common law, un droit s'appuyant fermement sur la notion de choix.

Nous voulons, dans ces deux exemples, celui de la responsabilité stricte et celui de l'aliénation mentale, que notre droit pénal fasse ce

possible. Certaines valeurs non fondamentales doivent également être protégées si la société veut conserver la physionomie qu'elle s'est donnée. Si les Canadiens en arrivent à penser qu'il est bon que les autorités réglementent dans les moindres détails leur existence ou leur disent où ils doivent vivre, quel travail ils doivent faire et comment ils doivent s'habiller, le Canada deviendrait alors un pays d'un genre extrêmement différent.

Prenons un exemple, celui de la responsabilité stricte. Si les Canadiens étaient satisfaits d'avoir des lois punissant des gens qui n'ont jamais eu l'intention de faire le moindre mal et n'ont rien à se reprocher du point de vue moral, qu'en serait-il alors de notre *société juste*? Nous avons, au début de nos travaux sur le droit pénal, traité de cette curieuse doctrine de la responsabilité stricte, commune à la plupart des pays occidentaux, qui permet de déclarer coupables et de punir des gens qui, à tous points de vue moraux, sont tout à fait sans reproche.

Nous avons recommandé de la remplacer par une doctrine de diligence raisonnable. Un autre exemple est celui de l'aliénation mentale en regard du droit pénal. Nos règles en matière de responsabilité pénale des aliénés mentaux, qui sont fondées sur le droit britannique du dix-neuvième siècle, sont archaïques, artificielles et injustes. Nous proposons une attitude différente qui cadrerait mieux avec nos notions fondamentales de liberté et de responsabilité. Nous désirons que notre droit pénal soit ce qu'il a toujours été en

common law, un droit s'appuyant fermement sur la notion de choix.

l'homme qu'on oublie. Notre système actuel concentre toute son attention sur le délinquant. La victime est l'homme qui n'a jamais éprouvé un amour inavoué du crime: après tout, qu'aime-t-il réellement regarder à la télévision et lire dans les journaux?

Il y a toutefois une chose que nous savons avec certitude: c'est que le droit pénal engendre un *anti-bien-être*, des amendes, des emprisonnements et des souffrances d'autres genres. Qui plus est, il engendre plus d'*anti-bien-être* au Canada que dans beaucoup d'autres pays. Notre droit pénal est plus répressif que celui de la plupart des autres pays comparables: nous nous le faisons pour des durées plus longues que la plupart des pays occidentaux. Se pourrait-il que le crime, qui engendre en partie le problème? Une partie de ce problème est le prix que nous payons pour avoir le plus efficacement. Vous voulez la

Techniques mathématiques et le droit

L'expérience d'autres pays et organismes européens, en l'occurrence la Suisse, le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes. MM. Grenier et Béliveau ont pu ainsi collaborer avec les légistes français à l'élaboration de projets de lois touchant entre autres, certaines modifications au Code pénal et au Code de procédure pénale visant à proposer des solutions de rechange aux courtes peines d'emprisonnement et à restreindre la détention provisoire. L'expérience acquise sera utile à la Commission dans la préparation d'avant-projets de lois dans plusieurs domaines et en particulier celui du droit pénal.

La Commission se félicite des bons rapports qu'elle a noués avec les autorités du Ministère français de la Justice et elle tient à remercier celles-ci pour leur bienveillante collaboration.

Le problème de la rédaction des lois est complexe et n'échappe pas aux préoccupations de la Commission. C'est pourquoi elle a voulu s'enquérir de l'expérience européenne en ce domaine. A cette fin, Me Bernard Grenier, attaché de recherche à la Commission et Me Pierre Béliveau, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal et conseiller près la Commission, ont séjourné durant quatre mois au Ministère de la Justice, à Paris. Leur mission consistait à étudier, dans leur réalité quotidienne, les techniques législatives françaises et le but de les comparer aux techniques canadiennes et, le cas échéant, d'en tirer des leçons visant à améliorer ces dernières. Elle portait également sur la codification, ses avantages et ses inconvénients, et les diverses formes qu'elle peut prendre. Ils en ont profité pour se familiariser avec

ce tribut semble augmenter: si l'année d'année en année, au Canada, que le nombre des délits existe. Les biens a double au cours la dernière décennie. Qui dit que le crime ne paie pas?

S'il y a une personne qui puisse que le crime ne paie pas, c'est la victime. Elle en dit hélas autant que le droit pénal. L'un des aspects les plus tristes de notre droit pénal est qu'il réserve à la victime. Nous avons affaire ici à une personne qui a subi un tort, à quelqu'un qui souffre, qui brûle de voir le crime puni. Et que fait-on pour elle dans ce droit? On la réduit à un rôle de spectateur ou au mieux de témoin. Elle ne fait que peu de choses pour elle-même, et non pour elle quant à son dédommagement ou à son indemnisation. En fait, la victime du crime devient également la victime du système pénal.

de mauvais.

Ce sont des choses que la loi qualifie de mauvais, certes, mais le sont-elles réellement? Réfléchissons un instant: qui fait la loi? Qui décide si tel acte est mauvais? Les riches, les grands, les puissants, bref ceux qui tiennent les rênes du pouvoir. Comme l'a exprimé Goldsmith, les lois écrasent les pauvres et les hommes riches gouvernent les lois.

Prenons par exemple ce que la plupart des gens considèrent être l'infraction-type, le vol. Il est évident qu'une loi interdisant le vol est nécessaire. Comme l'exprimait le cowboy, il faut qu'il y ait une loi contre ceux qui trouvent des choses qu'on n'a pas perdues. Mais la loi que nous avons convient-elle? Pourquoi certains genres de pratiques abusives sont-elles punies en tant que vol alors que certaines autres méritent le qualificatif de pratiques commerciales astucieuses? Comme on le disait dans la vieille ritournelle sur les pâturages communs,

*La loi punit bien l'homme ou la femme
Qui vole l'oise dans le pâturage
commun,
Mais elle laisse en liberté le plus grand coquin
Qui vole à l'oise le pâturage
commun.*

Dans l'état actuel du droit, il semble que les gentilshommes ne volent pas; ils sont, en mettant les choses au mieux, plus malins que les autres; au pire, ce sont des criminels aux gants blancs. En général, leurs actes ne répondent pas à la définition d'actes criminels. C'est cependant à l'oeuvre qu'on connaît l'artisan. Jetons un regard sur les statistiques des condamnations. Qui forme le gros de ceux qui sont condamnés? Les pauvres, les

jeunes, les démunis. C'est un trait commun à tous les pays occidentaux, et le Canada n'y fait pas exception. Cette conclusion est étayée dans notre étude sur les personnes déclarées coupables, en septembre 1967, au Canada, de leur premier acte criminel. L'étude de septembre a montré que plus du quart des gens sur lesquels portait l'échantillonage était âgé de moins de dix-neuf ans et près des trois quarts de moins de trente ans.

Examinons maintenant les statistiques d'emprisonnement. Elles donnent les mêmes indications, mais avec une tournure singulière. Notre étude, *La délinquance des autochtones et la loi* a révélé que les Indiens, les Métis ou les Esquimaux, qui ne constituent que 1,5 pour cent de la population totale du Canada, entrent pour près de 10 pour cent dans le nombre des détenus. En Saskatchewan, près de 60 pour cent des incarcérés dans les prisons provinciales étaient en fait des autochtones. Le taux de criminalité est-il réellement cinq fois plus élevé chez ces groupes que chez le reste d'entre nous? Ou s'agit-il au contraire d'un effet de nos lois? Un sage grec a dit: *Les lois sont comme les toiles d'araignée; elles attrapent les petites mouches, mais laissent passer les gros frelons.* Nos lois sont-elles des toiles d'araignée?

Quoi qu'il en soit, suggère le sens commun, certains actes doivent indiscutablement être poursuivis: le meurtre, le viol, les coups et blessures, et ainsi de suite. Ils doivent être pros crits, peu importe qui les commet, et le droit pénal est là pour ça. Il le fait grâce à la dissuasion et à la réadaptation. Mais cela donne-t-il des résultats? Ou en est-il de la dissuasion? La plupart des gens estiment au plus profond d'eux-mêmes que la

dissuasion donne des résultats: contraventions nous dissuadent et les amendes qu'appliquent les bibliothèques nous font rapporter les livres à temps. Mais cela est-il vrai en ce qui concerne des crimes comme le vol et le meurtre? Rien ne permet de conclure en ce sens. Des recherches récentes ont pu montrer l'efficacité de la dissuasion en général et bien que certains études d'ordre économique ne portent à croire que la dissuasion donne de très bons résultats, d'autres recherches ont, de leur côté, mis en question la valeur de premières. Tout ce qu'il est possible de faire en ce qui concerne la dissuasion, c'est de faire la phrase immortelle de Tulliah Bankhead et de dire: *il y a cela moins que ne voit l'oeil.* Nous ne savons pas en fait dans quelle mesure la dissuasion donne ces résultats.

Qu'en est-il maintenant de la réadaptation? Si le châtiment dissuade pas, réformet-il? Traforme-t-il les délinquants en des citoyens honnêtes? Ici encore, nous ne pouvons rien affirmer. Il est difficile de savoir avec certitude laquelle mesure un traitement différent appliqué à des délinquants contribue à leur réformation. Comme nous l'avons exprimé dans *L'étude de septembre, la seule sanction dont on est sûr qu'elle empêche la récidive à cent pour cent est la peine capitale.* On ne connaît pas fond l'efficacité des autres mesures.

Toutefois, il y a une chose qu'on sait: c'est que le crime ne diminue ni ne disparaît jamais. Comme l'a dit le sociologue français Quélet, il y a plusieurs siècles, le crime est un tribut terrible que nous payons constamment. Mais il y a

la mise en oeuvre

Voilà donc quelle a été notre stratégie d'ensemble. Comment fut-elle mise en oeuvre cette année? Comment a-t-elle fonctionné en droit pénal, en droit de la famille, en droit administratif et en droit de la preuve? Et comment a-t-elle fonctionné du point de vue de la communication et de l'information?

Le droit pénal

Interrogez n'importe qui sur la raison d'être du droit pénal, et il vous répondra sans doute: *il sert à faire en sorte que le crime ne paie pas*. Le droit pénal interdit des actes répréhensibles, fixe une peine à raison de ceux-ci et punit celui qui les commet. Ceci sert à la fois les fins de la justice et celles de la prévention du crime. Selon les termes de George Eliot, *la loi est faite pour régler leur compte aux bandits*.

L'effet du droit pénal

C'est là une image plutôt simpliste, mais qu'en est-il de la réalité, nous sommes-nous demandé? Tout d'abord, qui sont ces bandits infatigable du degré de sa civilisation, et qu'est-ce qui les étiquette ainsi? C'est pourquoi, en cette matière, notre méthode en trois étapes a soulevé trois ordres de questions: leurs actes le caractère de bien est-ce leur image qui confère à leur acte le caractère de banditisme? Bien sûr! répond l'homme de la rue, *ce sont des bandits puisqu'ils commettent des actes de banditisme, des actes que la loi qualifie*

Le droit pénal, tout d'abord. Comme l'a exprimé Winston Churchill, la manière dont une société traite ses criminels est un indice infatigable du degré de sa civilisation. C'est pourquoi, en cette matière, notre méthode en trois étapes a soulevé trois ordres de questions: que fait en réalité le droit pénal? que devrait-il faire? comment faire en sorte qu'il serve au mieux cette fin, et celle-ci seulement?

Contact avec la communauté

Voilà donc quelle a été notre stratégie: voir, juger, agir. Nous avons fait de notre mieux pour réaliser chacune de ces trois étapes, maintenant que nous approchons de la fin du mandat des premières commissions et que cette partie de notre voyage est presque terminée nous estimons que bien que notre bateau de la réforme du droit ne sera pas encore parvenu au port, il n'est en vue.

Conseil des Eglises et la Conférence catholique ont mis sur pied un projet d'un quart de million de dollars afin de répondre à nos efforts. Enfin, le nombre croissant de demandes d'exemplaires de nos documents montre qu'un dialogue utile et constructif avec le public est maintenant engagé. Nous nous en réjouissons, car tout comme la guerre est trop importante pour qu'on en laisse le soin aux militaires, le droit est trop important pour qu'on en laisse le soin aux avocats.

Les moyens d'information ont largement fait état de nos travaux sur le droit pénal, le droit de la famille et le droit administratif. Des législateurs, des juges, des avocats, des policiers et autres administrateurs de la justice ont fait d'abondantes observations sur nos documents de travail. Des professeurs de droit, des étudiants en droit, des philosophes et des organismes tel le John Howard Society nous font tenir de plus en plus de commentaires sur nos travaux. Le

Tous des documents de travail de la Commission paraissent dans deux journaux mensuels—le *National*, une publication de l'Association du Barreau canadien et le *Barreau*, l'organe de l'Association du Barreau du Québec

Le document de travail intitulé *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence* fut reproduit dans la *Revue canadienne de criminologie*.

Les recommandations de l'étude préliminaire intitulée *Système canadien de paiement et l'ordinateur* ont paru dans la revue *Le Banquier et Revue I.B.C.*

Des membres du personnel de la Commission ont participé à des séminaires sur la réforme du droit commandités par la John Ho-

ward Society de l'Ontario et par les Sociétés de criminologie de l'Ontario, du Manitoba et des Maritimes.

Des Commissaires ont assisté aux séminaires des juges du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-britannique ainsi qu'à la conférence de l'Association nationale des juges des cours provinciales.

La Commission a soumis un mémoire au Comité du Sénat chargé d'étudier nos lois sur la marijuana, ainsi qu'au comité de la Chambre des communes qui s'est penché sur le problème de la contamination de l'environnement.

Plusieurs membres de la Commission participent activement aux stages de formation de la police du Conseil des ports nationaux et du Collège de police de l'Ontario. De

L'Association du Barreau canadien ainsi que les procureurs de la Couronne du Canada ont organisé des réunions avec les membres de la Commission: ils ont aussi étudié et commenté nos documents. En outre, nous soulignons la contribution personnelle d'un grand nombre d'avocats.

Depuis notre dernier rapport annuel, nous avons publié 8 documents de travail, 4 études préliminaires et 5 documents de soutien. Nous avons distribué 134,000 exemplaires de documents au cours de la dernière année. Par surcroît, 4 dépliantes illustrés et 2 *Coccielle* furent publiés et un total de 900,000 exemplaires furent distribués par tout le Canada.

saît. Il pria pour que les choses redeviennent ce qu'elles étaient avant que son vœu ne soit exaucé. Heureusement les dieux entendirent cette seconde prière.

Nous, réformateurs du droit, ne pouvons être assurés que les dieux seront aussi bienveillants. Nous devons éviter les fautes de ce genre. Nous devons être sûrs de ce que nous voulons réellement.

Mais ceci signifie que tous et chacun doivent être dans le coup. D'une part, ce n'est que juste: si l'on attache réellement de l'importance à la nécessité du consentement de ceux qui sont gouvernés, les réformes du droit doivent elles aussi bénéficier du consentement populaire. D'autre part, l'efficacité y gagne. *Moins le public participe au processus de planification*, dit Alvin Toffler, *plus celui-ci perd de son efficacité*. Il n'existe pas de système de freinage pour corriger des plans défectueux avant que des erreurs ne dégèrent en désastre. Ce système de freinage, fait observer Toffler, ne peut émaner que d'un public édu-

Comprendre l'Arctique

Même si la Commission a ses bureaux à Ottawa, Montréal et Toronto, cela n'empêche pas pour autant les commissaires et leurs col-laborateurs de sillonner le pays en tous sens. Et l'Arctique n'échappe pas à cette règle. Ainsi, il y a quel-ques mois, la Commission envoyait son vice-président, le juge Antonio Lamer, ren-contrer les populations de Frobisher Bay et de Pangnirtung en Terre de Baffin. A cette occasion, le vice-prési-dent a pu rencontrer un bon nombre d'autochtones et à peu près tous les policiers en poste dans la région est de l'Arctique. Cette visite, en plus de faire connaître la Commis-sion et ses préoccupations à une population isolée, nous a fourni une perception plus juste des problèmes reliés à l'administration de la justice dans cette région éloignée du

days.

[illegible]

Conseil des Églises

Le Conseil canadien des Églises et la Conférence catholique canadienne, suite à plusieurs années de consultations très fructueuses, ont exprimé leurs opinions sur nos documents de travail par l'intermédiaire du Conseil des Églises sur la justice et la criminologie.

Le but de ce nouveau Conseil est de promouvoir, à travers les églises du Canada, une position commune à l'égard des questions morales qu'entraînent les domaines de la justice et de la réforme pénale, et de soumettre ses propositions à la Commission de

réforme du droit. Le Conseil et la Commission se sont réunis régulièrement pendant toute l'année dernière. Des concepts pertinents tels ceux de la faute, la culpabilité, le châtiment et le dédommagement ont fait l'objet, pendant une journée spécialement consacrée à cet effet, d'un échange d'opinions entre quelque sept théologiens représentant autant d'églises et des membres ainsi que des chercheurs de la Commission. Nous apprécions beaucoup le temps et les efforts que le Conseil consacre désormais à renseigner le public sur les questions fondamentales du ressort de la réforme du droit.

que la culture, il faut la faire. Et la réforme du droit, la véritable réforme du droit, il faut la faire. Cela signifie que nous devons réellement nous donner beaucoup de peine pour tracer la route qui convient.

Agir

Mais une fois qu'il a tracé la route qui convient, le réformateur du droit doit se mettre au travail et réussir le voyage. Il a vu et jugé, et maintenant il doit agir. Il a vérifié ce qu'il ne va pas dans le droit et il a trouvé une recette pour le redresser, il faut maintenant qu'il s'efforce de faire adopter sa recette.

Comment donc nous y sommes-nous pris pour faire adopter nos recettes? De plusieurs manières différentes. La plus évidente de ces manières, celle à laquelle tout le monde pense automatiquement, consiste à recommander des mesures législatives. Nous l'avons fait beaucoup moins que ne le font habituellement des organismes de réformateurs du droit car, ainsi que nous l'avons souvent fait remarquer, nous ne pensons pas que le fait de modifier la loi écrite modifie nécessairement la réalité. La Loi sur la réforme du cautionnement est là pour en fournir la preuve. Il n'en reste

pas moins que nous avons fait des recommandations d'ordre législatif. Par exemple, nos documents de travail portant sur la responsabilité stricte, les peines applicables aux infractions réglementaires, la communication de la preuve et, depuis peu, l'expropriation, présentaient des recommandations susceptibles d'entraîner une action du législateur. Outre que nous ayons introduit des recommandations de cette nature dans des documents officiels, nous en avons à l'occasion présenté d'autres de manière plus officielle. Des membres et des chercheurs de notre section de recherche sur le droit pénal ont été invités à se présenter devant des comités législatifs et ils ont de la sorte soumis des mémoires à un comité du Sénat étudiant le projet de loi sur le cannabis ainsi qu'à un comité de la Chambre des communes se penchant sur le projet de loi sur la contamination de l'environnement.

Une autre manière de faire adopter nos recettes consiste à persuader ceux qui appliquent les lois d'agir différemment. Il est souvent possible d'apporter des modifications administratives aux manières de faire sans recourir à des lois. Nous avons déjà attiré l'attention sur le projet-pilote relatif à la com-

munication de la preuve, à la mise sur pied duquel nous avons contribué à Montréal. Nous avons ana-lysé, dans notre rapport annuel précédent, le projet-pilote de déjudiciarisation, dans le cadre duquel il a été possible, dans certains endroits délimitée, d'aiguiller certaines affaires pénales appropriées hors du courant principal du système de justice pénale vers d'autres voies qui conviennent mieux; ce modèle est repris à l'heure actuelle dans d'autres régions. Nos travaux sur le droit de famille nous en fournissent un autre exemple. Ceux-ci nous ont conduits à reconnaître un tribunal unifié de famille, dont l'avènement nécessiterait une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces; et notre incitation a abouti en certaines régions du pays à des tentatives d'unification de ce genre par la voie administrative. Une grande partie du droit est élaborée de cette manière, au moyen de techniques administratives et de grande partie, bien sûr, par les tribunaux administratifs. Des chercheurs de notre section de recherche sur le droit administratif se sont présentés devant l'un de ceux-ci, la Commission canadienne des transports, à laquelle ils ont soumis un mémoire sur la question des tra-

constituait pas la normale. Le respect de la vérité est donc essentiel à la société.

La vérité n'est toutefois pas la seule valeur sociale essentielle. Il en existe d'autres: le respect de la paix, de l'ordre, de l'opinion des autres, de la non-violence. Si l'on sait libre cours à la violence, à l'anarchie ou à l'émeute, la société s'écroulerait. En d'autres termes, un tel état de choses ne pourrait mériter le nom de société.

Ce sont là, par conséquent, quelques-unes des valeurs qui sont essentielles à la société. À côté de celles-ci, il en existe d'autres qui ne sont pas absolument essentielles à

PROJET-PILOTE

Communication de la preuve

Suite à la publication de notre document de travail sur la *Communication de la preuve*, des juges de Montréal, notamment l'honorable juge en chef adjoint de la cour supérieure James K. Huges-sen, le juge en chef de la cour des sessions de la paix André Fabien et les juges Jacques Lessard et Yves Mayrand de la cour des sessions de la paix, prirent l'initiative de mettre sur pied un projet-pilote afin de vérifier le bien-fondé des mesures préconisées par la Commission. Dès les premières semaines, les résultats furent spectaculaires: des centaines de témoins furent dispensés de se présenter en cour et le nombre d'enquêtes préliminaires au Palais de Justice de Montréal diminuait des deux tiers.

Nous avons donc tenté d'introduire ces valeurs, aussi bien celles qui sont essentielles à toute société, que celles qui importent dans notre genre de société, au cœur même de la réforme du droit. Si elle s'écarte des valeurs, la réforme du droit n'a aucun sens. C'est pourquoi nous avons par exemple admis que les réformes dans le domaine du droit de la famille doivent reposer sans équivoque sur des valeurs communes à l'heure actuelle. C'est également pourquoi nous avons conclu que le droit pénal doit s'envisager comme intéressant au premier chef la formulation, la mise en relief et l'affermissement de valeurs.

Il est difficile d'introduire ces valeurs dans une réforme du droit. Cela exige un temps et des efforts considérables. Mais ces efforts marquent la différence entre une véritable réforme du droit et une autre qui serait illusoire. C'est comme la différence entre l'agriculture et la culture, telle que l'expliquait l'homme des Prairies. C'est la même chose, disait-il, sauf

Chacun d'entre nous dépend, comme les temps présents ne nous le montrent que trop nettement, de nous les autres. La manière dont nous répondons à cette interdépendance en respectant les besoins des autres et en y pourvoyant est notre façon de payer notre cotisation à ce club de l'humanité. Et c'est tout cela qui fait la moralité. Comme a indiqué Bronowski dans *The Ascent of Man* (L'ascendance de l'homme),

«... la justice se retrouve universellement dans toutes les cultures. C'est une corde raide sur laquelle l'homme se déplace entre son désir et sa maîtrise ses vœux et son sens de la responsabilité sociale. Aucun animal n'est pris dans ce dilemme: un animal est social ou solitaire. Seul l'homme aspire à être les deux à la fois, un solitaire social. ... comme l'a exprimé Hillel.

En bref, comme nous l'avons fait savoir dans notre document de travail sur *Les confins du droit pénal*, nous avons besoin de la société. Mais ce besoin emporte la mise en commun de valeurs, car une société ne constitue pas simplement une coupe de personnes; c'est un ensemble de gens qui vivent ensemble. Et la vie collective implique une autre façon de communiquer, qui son tour implique un besoin de moralité. Laissez le mensonge se répandre sans retenue, et c'en est fait d'une communication. La vérité doit être la règle générale. Le mensonge en lui-même une activité parasitaire qui ne pourrait pas avoir de sens si le fait de dire la vérité ne

L'unité dans la diversité

Le Code criminel peut varier d'un pays à l'autre et la procédure peut différer d'une province à l'autre, mais les principes sur lesquels se fonde le droit pénal sont en général les mêmes à travers tout le Commonwealth. Nous avons eu la bonne fortune de profiter de l'expérience de deux des plus éminents universitaires du Commonwealth en la matière: le professeur Brian Hogan et le professeur Louis Waller.

Le professeur Hogan a étudié les fondements théoriques de notre droit pénal et il a examiné plus particulièrement la question de la responsabilité imputée. Il est professeur de droit à l'université de Leeds. Le professeur Louis Waller a examiné les mécanismes du procès pénal afin d'arriver à déterminer quels éléments devaient être conservés et lesquels devaient être réformés. Il est professeur au College of Law de l'université Monash à Melbourne, en Australie.

ses choses que nous avons en commun. Ce que sont ces choses nous le savons sans qu'il soit nécessaire de se livrer à de vastes coûteuses enquêtes. Un peu de réflexion suffit à nous le dire. En outre, l'humanité n'est pas un troupeau d'animaux qui doit attirer notre pitié. Elle est, selon les termes de Chesterton, un club auquel nous devons tous verser notre cotisation

Mais existe-t-il des valeurs communes ou une moralité dans notre société? En fait, existe-t-il quelque chose de tel que la moralité? La moralité est-elle, comme l'a dit un jour Bernard Shaw, un simple soupçon que les autres ne sont pas légalement mariés? Ou bien est-elle comme le plateau du comédien Spike Milligan, un plateau si habilement posé que quel que soit l'endroit où l'on se tient, il se trouve toujours sous les pieds? Notre comportement et nos attitudes ressemblent-ils sur la moralité? Il nous est après tout, impossible de prétendre une chose à une autre sans penser qu'elle est en un certain sens meilleure.

Mais chacun son goût, dit le proverbe: ce qui nourrit l'un tue l'autre. Ceci vaut-il également pour la morale? Certains pensent que l'avortement est tout à fait mauvais, d'autres que c'est simplement le droit de toute femme. Et il en va de même pour tout ce qui concerne les questions de morale. Rien n'est bien ni mal, mais c'est la manière de l'envisager qui le rend tel, dit Hamlet. Pouvons-nous raisonnablement à l'extrême, et on en arrive au cynisme de ce politicien qui a dit: ce sont là mes principes et, s'ils ne vous plaisent pas, j'en ai d'autres.

Nous avons adopté une attitude différente. Nous avons choisi de tracer notre route en observant les être humains pour voir ce qu'ils ont en commun. Quels traits de caractère, quels besoins et quelles aptitudes, quels hommes ont-ils en commun? Les goûts des Chinois en matière de musique, a dit Arthur Koestler, diffèrent considérablement des nôtres, mais tous les hommes sont soumis à la force gravitationnelle et préfèrent conserver leur équilibre que de le perdre. Et le fait de préférer conserver son équilibre n'est que l'une des nombreuses

Liens avec la France

Le président et le vice-président, au cours de l'automne 1974, ont renoué avec les cadres du Ministère de la Justice de France des liens qu'avait déjà établis le vice-président deux ans auparavant. Plusieurs questions de réforme du droit pénal tirent l'objet d'un échange du vue fructueux. Les juges Harth et Lamer participent de cette visite pour s'entretenir avec le président des magistrats français, monsieur le président Brunschweig, de la formation initiale et permanente des juges. Ils ont eu l'occasion d'assister, aux côtés du président Brunschweig, à un procès d'assises et voir la justice française en action.

Nous aurions pu à ce point nous contenter de mousser la solution X ou Y et dire voilà notre préférence. Notre travail, aurions-nous pu dire, est de mettre de l'avant nos propres valeurs. Nous aurions pu d'un autre côté demander à quelles valeurs tiennent en général les Canadiens, et nous en tenir là. Nous avons en fait adopté une troisième attitude: nous avons tenté de voir quelles valeurs, le cas échéant, notre société a en général en commun, de rechercher leurs conséquences et de découvrir dans quelle mesure, à la lumière de celles-ci, ces valeurs sont en accord avec elles-mêmes et peuvent se soutenir par la discussion rationnelle.

Mais se déclarer en faveur de quelque chose ne rime à rien. Ce dont la réforme du droit a besoin, c'est d'un argument décisif pour démontrer que la solution préférée est meilleure que les autres. Il est nécessaire de savoir quelles conséquences cette solution va engendrer. C'est là ce que nous avons essayé de vérifier à l'aide de projets expérimentaux, comme nous l'avons indiqué ci-dessus. C'est ainsi que nous avons tenté de voir si la solution qui avait notre préférence était praticable.

Qu'elle soit réalisable, c'est possible; qu'elle se réalise de manière satisfaisante, voilà ce qui est moins sûr. Ceci soulève une question épistémologique: satisfaisante pour qui? Comme nous l'avons dit dans notre second rapport annuel, si nous prévoyons sur nous d'élaborer des attitudes de qui doit-il s'agir? Supposons que nous montions un projet-pilote pour voir si une proposition fonctionne de manière satisfaisante: qui doit-elle satisfaire? Nous-mêmes? Les législateurs. Tous les Canadiens? Ou qui encore? Quelles valeurs doivent l'emporter sur les autres?

pratique pour toutes les parties en cause, en raison du temps que l'on pourrait ainsi économiser. Pour mettre notre argumentation à l'épreuve, nous avons contribué, à ce sens à Montréal. Les économies de temps et d'argent ont en fait dépassé nos prévisions.

C'est ainsi que nous avons tenté de bâtir une image tridimensionnelle. C'est ainsi que nous avons essayé de voir.

Juger

Nous en sommes arrivés ensuite à la partie la plus difficile, l'évaluation de ce que nous avions vu. Une évaluation véritable, un jugement réel, peuvent être si malades que trop souvent, les réformateurs du droit s'y dérobent. Ils se contentent d'avancer diverses possibilités de modification du droit existant et d'exprimer ensuite une préférence pour l'une d'entre elles, sans jamais justifier pleinement leur point de vue. Ils se déclarent simplement en faveur d'un choix déterminé.

Le nous avons fait lorsque nous nous examinons les lois étrangères aussi, lorsque nous avons invité des juristes étrangers à collaborer avec nous. Nous avons par exemple fait participer à nos travaux des avocats d'Australie et d'Ecosse et des avocats de Hollande, de Tchecoslovaquie et des Etats-Unis nous ont rendu visite. Nous avons en outre détaché l'un de nos chercheurs à Paris près le Ministère de Justice, afin qu'il étudie la méthode française de rédaction des

Le 24 avril 1975, le Gouverneur général sanctionnait le projet de loi C-43, une Loi pour amender la Loi sur la Commission de réforme du droit. L'amendement vise essentiellement au remplacement des deux membres à temps partiel par un membre à plein temps. Le nombre total des membres fut donc porté à cinq, y compris le président et le vice-président. Tous les membres sont éligibles à un mandat d'une durée maximale de sept ans. Trois membres forment le quorum. Lors de sa comparution devant le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, le président de la Commis-

Cinq membres à plein temps

sion a dit que "les deux membres à temps partiel ont contribué de façon remarquable à ses travaux; nous avons cependant recommandé au ministre qu'il serait préférable d'avoir cinq membres à plein temps". Au départ, notre théorie voulait qu'il y ait une participation permanente du Barreau à nos travaux. Après avoir discuté avec le président de l'Association du Barreau, nous en sommes venus à la conclusion qu'il serait possible de mettre en place d'autres mécanismes permettant la participation du Barreau. A cette fin, de nouvelles méthodes sont présentement en voie de création.

Une marque d'excellence

penchant sur le problème particulier de l'obscurité, nous en servant pour illustrer notre point de vue. Inversement, la discussion que nous avons eue sur l'ensemble de la question a donné plus de relief à l'image que nous avions du point particulier de l'obscurité. C'est ainsi

Nous exprimons notre gratitude à nos deux membres à temps partiel qui ont terminé leur mandat au cours de la présente année: le Commissaire John D. MacAlpine, de Vancouver, et le Commissaire Claire Barrette-Joncas, de Montréal. M. MacAlpine a travaillé pour la Commission pendant trois ans tandis que le mandat de Mme Barrette-Joncas a duré quatre ans.

Malgré un horaire chargé, en raison de leur pratique du droit, ils ont consacré de longues heures à assister à nos réunions et à se tenir au courant du travail accompli par la Commission. Ils ont lu nombre de documents de recherche, de résumés et de commentaires émanant du public. Leur contribution, qui porte la marque de l'excellence, a largement contribué à la formulation des opinions exprimées dans les documents de travail de la Commission.

promène dans un égout à bord d'un bateau à fond de verre. Il ne sent ni ne touche jamais les immondices; il ne les voit même pas bien. Il est donc naturel qu'il ne sache pas comment nettoyer cet égout. On doit, pour le savoir, sortir et voir les choses telles qu'elles sont.

Mais il est difficile de voir: cela doit s'apprendre. Prenons voir au sens littéral. La plupart d'entre nous apprenons à voir si tôt dans la vie que nous oublions qu'il nous a fallu un jour l'apprendre; mais les gens qui sont nés aveugles et qui obtiennent plus tard la vue disent qu'ils ne saisissent pas le sens de ce qu'ils voient, jusqu'à ce qu'ils y retrouvent le modèle. La vision ordinaire vient par ailleurs si naturellement qu'on oublie cette curieuse limitation de l'oeil, qui ne permet de voir nettement que ce qui se trouve exactement au centre du champ visuel. Si l'on ne renoue pas constamment l'oeil pour amener différentes choses au point, la vue se brouille. Des expériences effectuées en 1960 à l'Université McGill ont montré que si l'on tient trop longtemps les yeux fixés sur un objet immobile, l'image peut disparaître. Pis encore, elle peut arriver à se déformer. Mieux vaut ne rien savoir, dit le proverbe, que de savoir que ce n'est pas ainsi. En bref, la vue matérielle n'est pas statique, mais dynamique.

C'est pourquoi nous avons aussi dû apprendre, dans la réforme du droit, à rendre notre vision dynamique. Notre attention a dû constamment sauter de règles juridiques à des usages sociaux, puis revenir aux premières, du général au particulier et vice-versa, du bois aux arbres pour revenir à nouveau au bois. Lorsque nous avons, par exemple, examiné la portée réelle du droit pénal, nous avons rendu plus aiguë notre perception de cette question d'ordre général en nous

que nous avons essayé de rendre notre vision dynamique. Nous avons également essayé de la rendre stéréoscopique. Nous avons, pour obtenir une image tridimensionnelle, regardé dans trois directions. Nous avons regardé le

passé, car c'est de là que nous venons et parce que le droit, comme l'histoire, plonge ses racines dans nous et parce que le droit, comme l'histoire, et perd le contact avec celles-ci, au risque d'être aussi arriéré. Et nous avons regardé l'avenir, parce que c'est là que nous nous rendons et parce qu'une véritable réforme du droit ne consiste pas tellement à éteindre aujourd'hui des incendies qu'à essayer d'empêcher qu'il n'en survienne demain.

Nous avons donc tenté, dans toutes nos enquêtes, de regarder dans ces trois directions, en arrière de côté et en avant. En arrière tout d'abord, en regardant vers le passé. Lorsque nous avons étudié la nature et l'objet du système pénal d'un point de vue fondamental et philosophique, nous l'avons examiné non seulement tel qu'il existe actuellement, mais également tel qu'il a existé et a évolué tout au cours de l'histoire de l'humanité.

Sur le côté ensuite, en regardant le présent. Lorsque nous avons examiné le problème du prononcé de la sentence en général et celui de l'emprisonnement en particulier nous avons accordé une attention particulière aux réalités sociales actuelles, telles que nous les avons découvertes par des recherches empiriques. Nous avons de même lors de nos travaux sur les biens des époux, tenté de dégager avec netteté la réalité sociale sur laquelle repose le droit qui porte sur ce sujet particulier. Une autre manière de regarder sur le côté consiste néanmoins à regarder hors du Canada pour voir ce que nous pouvons apprendre chez les autres. C'est c

trois démarches

le droit et les facteurs sociaux sur lesquels il repose dans leur réalité, juger de la meilleure manière de modifier ce droit afin qu'il satisfasse mieux les besoins de la société, et agir pour réaliser ces modifications. C'est de cette façon que nous avons étudié les cartes, que nous avons tracé la route et que nous avons ensuite hissé la voile dans une direction qui nous amène aujourd'hui en vue de la terre.

Voir

Une reconnaissance d'une heure, disent les experts de l'armée, vaut une semaine d'escarmouches. Nous avons donc commencé par essayer de voir. Cela n'a toutefois pas été aisé. Ce n'est jamais facile, surtout pour des réformateurs du droit. Un réformateur, a dit un maire de New York, est un individu qui se

e progrès, a dit G.K. Chesterton, n'est simplement qu'un comparatif dont on n'a pas fixé le superlatif. En d'autres termes, il ne faut rien espérer de meilleur tant qu'on ne sait pas au juste ce qu'on entend par meilleur. Il ne faut pas, notamment, rechercher de meilleures lois tant qu'on ne sait pas exactement ce qu'on recherche. Autrement, toute réforme du droit est une utopie, un voyage à l'aveuglette, une équipée qui ne mène nulle part, un point d'interrogation dont la seule réponse est ce que Sam Goldwyn a appelé un peut-être perpétuel.

Comment avons-nous alors défini ce peut-être, comment avons-nous donné une destination à ce voyage et comment avons-nous navigué pour, enfin, être bientôt là... ? Notre stratégie, depuis le départ, s'appuyait sur trois démarches. Nous avons adopté pour nous guider la devise voir, juger, agir. Voir

Personnel de recherche

à l'emploi de la Commission pendant toute la période du 1^{er} juin 1974 au 31 mai 1975 ou une partie de celle-ci

ARBOUR, Louise, B.A., LL.B.
 ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.
 BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.
 BECKER, Calvin, B.A., LL.B., LL.M.
 BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
 CHRÉTIEU, François, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec
 EDDY, Howard R., B.A., J.D., membre du Barreau de l'Etat de Washington
 ELTON, Tanner, B.A., LL.B.
 FITZGERALD, Patrick, M.A., professeur de droit, Université Carleton, avocat, Angleterre
 FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., professeur agrégé de droit, Université de Montréal et membre du Barreau du Québec
 FRANCOEUR, Henri, ancien directeur-adjoint de la police de Laval et ancien inspecteur-défective de la police de Montréal
 FRASER, Murray, B.A., LL.B., LL.M.
 FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.
 GREENSPAN, Rosann, B.A., M.A.
 GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec
 HOUGH, Barbara, B.A., LL.B.
 ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.
 JANISCH, Hudson N., B.A., M.A., LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.
 JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., professeur agrégé de droit, Université Dalhousie

KRASNICK, Mark, B.A., LL.B.
 LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.
 McCABE, William, Dip. S.W.
 McCALLUM, Sandra, B.Juris., LL.B.
 MURRAY, Graham, B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Nouvelle-Écosse
 PAYNE, Julien D., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
 POMERANT, David L., B.A., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
 REID, Alan, B.A., B.C.L., LL.M.
 REYNOLDS, Graham, B.Sc., LL.B.
 ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Colombie-Britannique et professeur agrégé de droit, Université de la Colombie-Britannique
 RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
 SILVERMAN, Hugh W., M.A., LL.M., S.J.D.
 SILVERSTONE, Samuel, B.A., B.C.L., LL.M.
 TENNENHOUSE, Carol, B.A.
 THURSTON, Herbert, conseiller près la Commission de police de l'Ontario et ancien inspecteur-défective de la police du Toronto Métropolitain
 WALLER, Peter Louis, LL.B., B.C.L.
 WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.
 WUESTER, Terrence, B.A., M.A., J.D., LL.M.

avant-propos

— Me Gérard V. LaForest, c.r.

Membres

à temps partiel — Me Claire Barrette-Joncas, c.r., membre du Barreau de la province de Québec

— Me John D. McAlpine, membre du Barreau de la province de la Colombie-britannique.

La personnel de la Commission est composé de M. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., secrétaire, et du colonel (à la retraite) H. G. Oliver directeur des opérations (maintenant juge à la Cour provinciale de l'Alberta), remplacé par le brigadier général (à la retraite) M. H. F. Webber, B.Sc. La Commission se compose également du personnel de recherche qui regroupe, cette année, trente-cinq experts. La liste des membres du personnel de recherche figure à la page suivante.

e quatrième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada, présentée conformément à l'article 17 de la Loi sur la Commission de réforme du droit, vise la période du 1^{er} juin 1974 au 31 mai 1975.

Au cours de cette période, la Commission se composait des membres suivants:

président — l'honorable E. Patrick Hartt, juge à la Cour suprême de l'Ontario

ce-président — l'honorable Antonio Lamer, juge à la Cour supérieure du Québec

meins temps — le docteur J. W. Mohr, professeur à Osgoode Hall et à la faculté de sociologie de l'Université York

sommaire

AVANT-PROPOS	1
TROIS DÉMARCHES	3
Voir	3
Juger	5
Agir	8
LA MISE EN ŒUVRE	11
Le droit pénal	11
L'effet du droit pénal	11
L'objet véritable	14
du droit pénal	14
Le moyen de réforme	18
Le droit de la famille	18
Le droit administratif	21
L'expropriation	22
Le système canadien	23
de paiement	23
La preuve	24
La communication	24
et l'information	24
CONCLUSION	28
ÉTUDES COMMANDITÉES	29
LES PUBLICATIONS	32



PRÉSIDENT
COMMISSION DE RÉFORME
DU DROIT

L'honorable Otto E. Lang
Ministre de la Justice
Ottawa, Canada

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la Loi sur la Commission de réforme du droit, j'ai l'honneur de vous présenter le quatrième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada pour la période du 1^{er} juin 1974 au 31 mai 1975.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

E. Patrick Harth

E. Patrick Harth

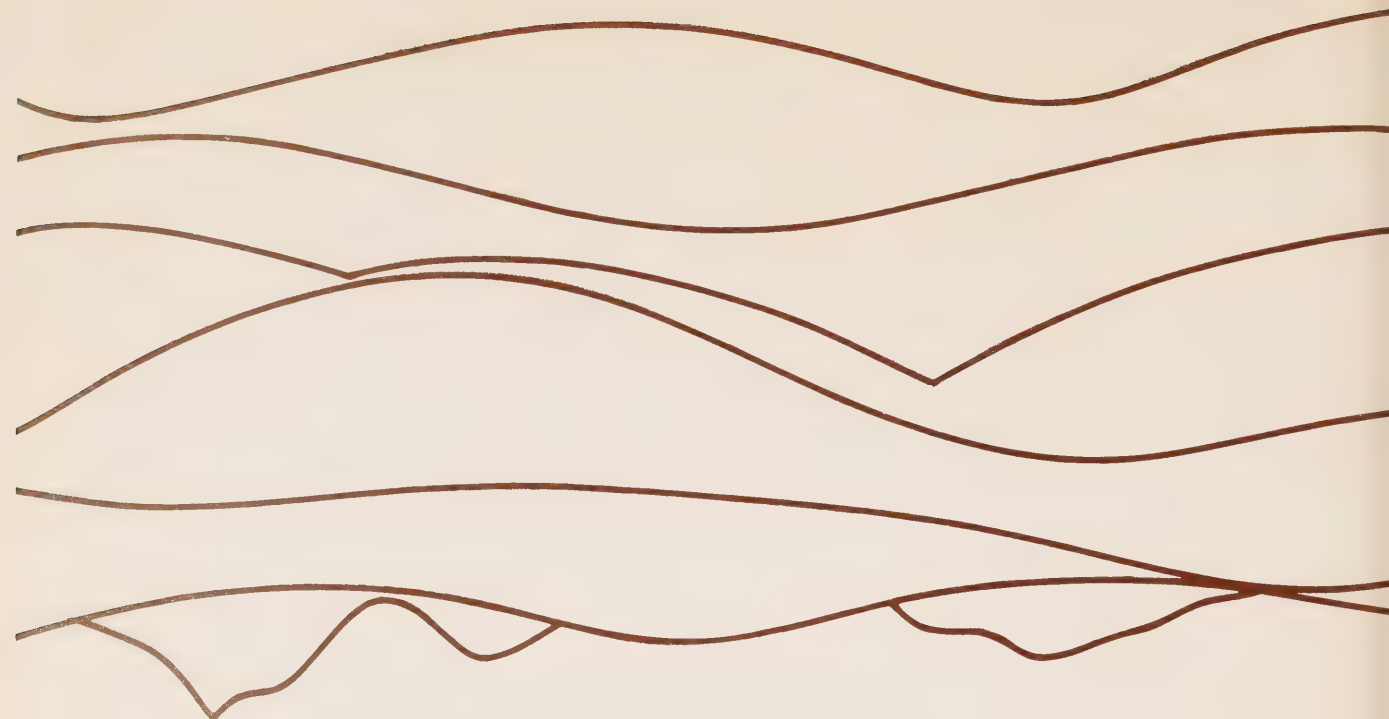
Information Canada
Ottawa, 1975
No de cat.: J31-1975

©

Bientôt là...

QUATRIÈME RAPPORT ANNUEL 1974 - 1975

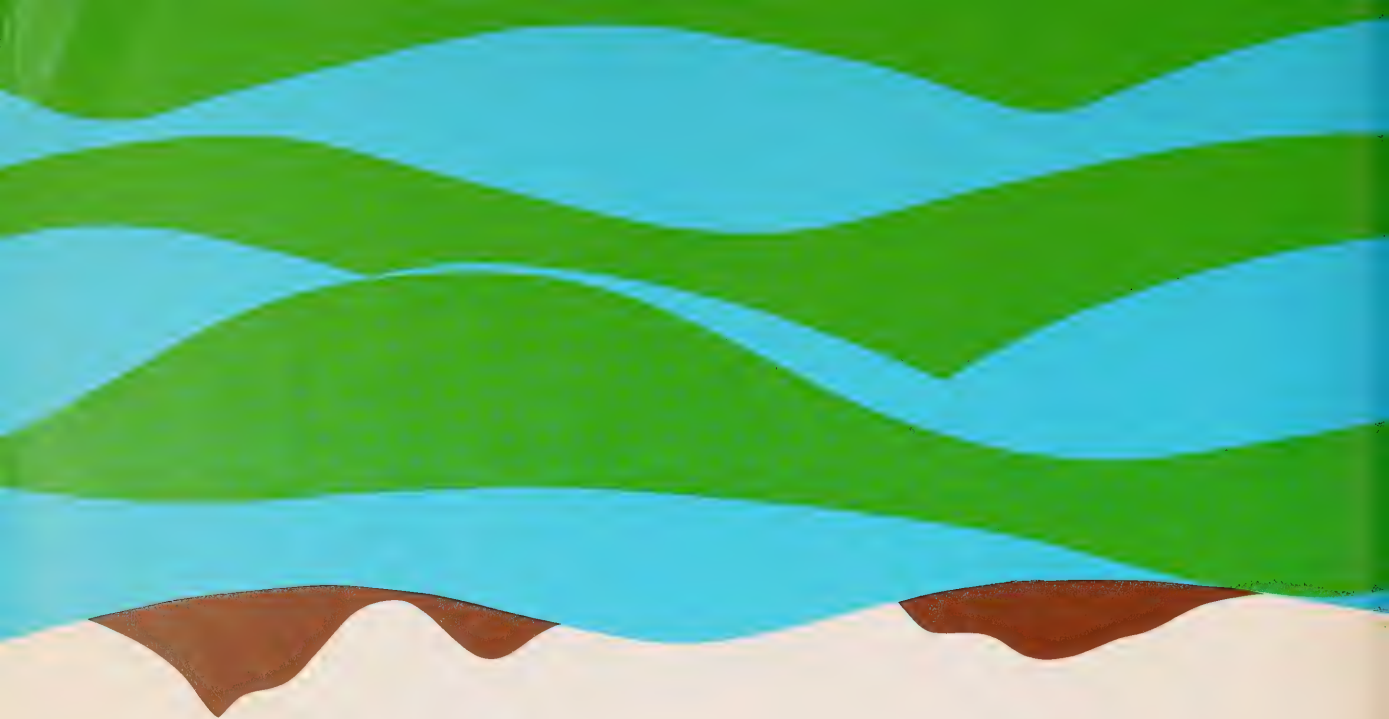
COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA



Bientôt là...

QUATRIÈME RAPPORT ANNUEL 1974-1975

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA

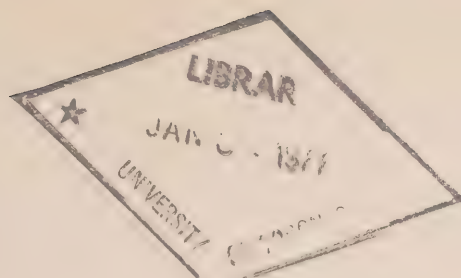


1 J 80
-A56



Law Reform Commission
of Canada

fifth annual report



a never-ending relay race







Law Reform Commission
of Canada

fifth annual report

a never-ending
relay race



© Minister of Supply and Services Canada 1976
Available by mail free of charge from
Law Reform Commission of Canada,
130 Albert Street, 7th Floor,
Ottawa, Ontario K1A 0L6
Catalogue No. J31-1976



CHAIRMAN
LAW REFORM
COMMISSION

Ottawa, November 1976

The Honourable S. R. Basford,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of
Section 17 of the Law Reform
Commission Act, I submit herewith
the fifth annual report of the Law
Reform Commission of Canada for
the period June 1, 1975 to
May 31, 1976.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, which appears to be "A. Lamer", is written over a horizontal line.

Antonio Lamer, j.s.c.

table of contents

A Never-Ending Relay Race	1
Work accomplished	3
Criminal Law	3
Family Law	4
Administrative Law	4
Interaction	5
Reports to Parliament	7
Evidence	7
Dispositions and Sentences in the Criminal Process: Guidelines	7
Our Criminal Law	8
Mental Disorder in the Criminal Process	9
Expropriation	10
Family Law	11
Sunday Observance	11
Implementation	12
The Team	13
Mr. Justice E. Patrick Hartt	13
Dr. J. W. Mohr	13
Researchers	13
Support Staff	13
Library	14
Publications	14
Consultation	15
Administrative Services	16
No Finishing Post	17
Commissioners and staff	19
Papers published during 1975-76	21
Catalogue of publications	22

a never-ending relay race

Law reform is like a never-ending relay race. As soon as one objectionable law is dealt with another takes its place. Just as the price of freedom is eternal vigilance, so the price of justice is eternal effort. The law reformer's race is never over. One lap complete, the next begins. One runner finishes, the next takes over and the team goes on continually.

Every so often, though, there comes a relay zone, a time to pass the baton. This is a moment to take stock, look back, review achievements and then once again press on. Such a moment came for the Commission in 1976.

This for the Commission was a special year. First, after five years of research, consultation and dialogue, certain portions of its work reached a culmination. Second, this was a year of reporting to Parliament — the Commission issued seven Reports embodying roughly two hundred recommendations. And third, their work now done, some members passed on



1 the baton and left the team. In these three respects the Commission reached a relay zone. This report, then, covers the period before the arrival of the new members of the team — Vice-Chairman Bouck and Commissioner Baudouin.

work accomplished

The Work of the Commission covered three main areas: criminal law and evidence, family law and administrative law.

Criminal Law

“A deep philosophical probe of criminal law” was what former Justice Minister John Turner expected from the Commission. Not fighting alligators but draining the swamp was to be our approach.

Originally, as we explained in earlier reports, we divided the field of criminal law into four areas. These were general principles, procedure, evidence and sentencing. Each was allotted to a project under a director.

The projects gave initial impetus to our research. They issued study papers, helped produce working papers, and to some extent, assisted towards our parliamentary reports. Now, however, they have been wound up and superseded by less specialized task forces because the project work made clear how far all aspects of the criminal law are interrelated.



Procedure, rules of evidence, sentencing and dispositions, even general principles — all these make sense only in the light of some unified approach to criminal law. The unified approach which we adopted rests on three foundations. First, it must be based on knowledge of reality. Second, it involves consideration of values. And third, it entails discussion, dialogue, persuasion.

First, reality. Good law reform must start with an understanding of what actually happens. Sometimes we had to find this out ourselves, as for instance when we discovered the number of strict liability offences, the practice of crown attorneys in the matter of discovery, and the make-up of the types of people sent to prison. Sometimes, as for example with the social effects of obscenity and pornography, we relied on the extensive fact-finding of other bodies. But whether we did the research ourselves or made use of research by others, our work rested on a basis of fact.

Next, values. Having found out what actually happens, we had to ask what ought to happen. Here, as explained in earlier reports, we tried to argue out the most rational and supportable preferences. Starting with certain shared values and concerns, we tried to spell out their implications for the criminal law.

This brings us to our third foundation-stone, persuasion. For better or worse Canada's particular brand of federalism distributes responsibility for criminal law between Ottawa and the provinces: the substance falls to Ottawa, the administration to the provinces. Some see this as a weakness. We however, see it as a source of strength. Divided jurisdiction means that on many issues nobody can dictate what is to be. Instead there's need for pragmatism and consensus. The provinces and Ottawa have to sit down and agree upon ways of implementing new approaches. Our job is to work out such new approaches and demonstrate by argument and evidence that they are worth implementing.

This is what we tried to do in each area of criminal law. In the area of criminal law principles we tried to develop, in our working papers and parliamentary reports, a general criminal law philosophy, and within that general framework a satisfactory approach to the vexed problem of mental disorder in the criminal process. In sentencing we worked out, through several working papers, a unified strategy on sentences and dispositions, and embodied it in our parliamentary report. In evidence we produced, based on a variety of study papers and other work, a code of evidence which we presented to Parliament. Finally, in procedure, though so far no report has been issued, our efforts have been set out in working papers, tested in pilot projects and taken under review at inter-governmental level.

Family Law

Family law proved a special case. Not part of our original program, it was included in response to general request. Our initial questionnaire to people across Canada revealed that their major concern was family law.

Accordingly, we established a family law project, which produced a variety of study papers, helped issue four working papers, and assisted in a report which covered all important aspects of the subject. This completed the work of the family law project, which was then wound up.

Administrative Law

Administrative law is the third main area of our concern. Here too we set up a special project.

Administrative law, however, is a relatively recent area of law. Compared, say, to criminal law or even family law, it is recognized as a new phenomenon. For that reason, because of its diverse nature and the lack of research done on the federal administrative process, our work here has first been to determine how the administrative agencies actually function. We have completed several background studies of federal administrative agencies. These will allow us to say something about the area as a whole in a paper to be finalized in less than a year. Our working paper of 1975 on Expropriation led to a report to Parliament on that subject this year. We are also preparing a working paper on the Inquiries Act to be issued shortly.

Interaction

Criminal law, family law, administrative law — these then have been the three main areas of our work. In these areas, and in other fields, our work has resulted in growing interaction, influence and contacts. First, our work is becoming increasingly well known abroad, both within and outside the Commonwealth.

For example, the Law Reform Commission of Australia requested copies of our Evidence Code; the Lord Chancellor of England paid a visit to the Commission and subsequently asked for copies to be sent to him of all our papers; Belgium sent for twenty copies of the report *Our Criminal Law*. This year too we received many visitors including a delegation from the Penal Code Revision Commission of France, a law reformer from Jamaica, the Minister of Justice of the Netherlands, the Minister of Justice of Israel, the Chairman of the Law Reform Commission of Australia and reformers from the Republic of Ireland.

In Canada, we have had growing contact and interaction with the provinces.

This year we were requested to appear before the meeting of the Uniformity Commissioners in Halifax. At this meeting we presented our views on strict liability, mental disorder, procedure, evidence, sentencing and law reform. After full and lengthy discussion the Uniformity Commissioners endorsed our general approach and recommended that we spend a further five years on the criminal law.

Our interaction has extended also to those in the front line. This year, as in previous years, we sent a team to the Ontario Police College at Aylmer to assist in the advance training program for police chiefs. In addition, certain police chiefs have visited and consulted us about problems involving general principles of law and justice.

Finally, this year, we embodied our views in the reports issued to Parliament.

Evidence

— simplicity

Our Criminal Law

— restraint

Dispositions and Sentences

— new direction

Mental Disorder

— equal justice

Family Law

— equal treatment

Expropriation

— one statute

Sunday Observance

— repeal



reports to Parliament

Nineteen seventy-six has been a reporting year. The fruit of five years' work has appeared in seven Parliamentary reports. And each report embodies a large number of firm recommendations.

Our work, therefore, is mainly contained in these reports. Accordingly, this Annual Report neither summarizes nor details our efforts in each different area of law. Instead we briefly recapitulate here each separate report in chronological order.

Evidence

No facet of a lawyer's work so fascinates the layman as his trial skills, but laymen involved in trials are less enthusiastic. They find themselves confronted with technical and arbitrary rules. Conspicuous among these are the rules of evidence.

While certain rules of evidence are necessary for fairness and consistency, the time has come for complete reformulation on broader lines. We need easily available, clear and flexible rules. In short we need rationalization and simplification.



Accordingly, our proposed Evidence Code begins with general principles. Title I lays down that all relevant evidence is admissible but that evidence may be excluded if its probative value is substantially outweighed by other factors, e.g. the danger of undue prejudice. There follow six further titles setting out in detail the rules that flow logically from these principles.

7

Finally, a word on drafting, on bilingualism and on bijuralism. "A law", said Seneca, "should be brief in order that the citizen may grasp it more easily." To produce brevity and clarity we have at times departed from traditional ways of drafting, and added comments to the various rules. This aims to realize our conviction that the law — including the law of evidence — belongs to all of us. We have also been influenced by models in civil law jurisdictions. In addition, we have avoided drafting in one language and slavishly translating into the other. Instead we have tried to give the substance of each rule in terms appropriate to each language.

Dispositions and Sentences in the Criminal Process: Guidelines

This report consolidates all our work on dispositions and sentences. It is based on the assumption that attitudes are the primary forces shaping our approach to crime and that legislation controls at best the outer limits of this approach. The report is therefore presented as a guideline.

Basic to that guideline are the following principles. Criminal law should be used with restraint and for its proper purpose, and not just because it happens to be there. That purpose is partly to restore the peace and reconcile the offender, the victim and society. Mediation and other forms of reconciliation should be used as far as possible. And maximum use should be made of positive sanctions like restitution and community service orders.

There follow detailed guidelines as to dispositions, sentences and the sentencing process. On dispositions, the norm should be resolving conflict without resort to criminal law. Police and other agencies should assist in this. Police should screen out all cases that can be given a non-criminal disposition and should publish screening-out criteria. Prosecutors should use discretion to foster pre-trial settlement of criminal cases.

On sentences the report examines a whole range of possible sentences. In particular, it stresses that imprisonment should be used with restraint and limited to three types of cases: for dangerous offenders who must be *separated* from the community; for

cases where no lesser sanction would provide sufficient *denunciation*; and for cases of *wilful default*, where prison must remain the ultimate sanction.

On sentencing process, the report examines sentencing procedures, imposition of sentence, pre-sentence reports, the sentencing record, the duties of counsel, the Sentencing Supervision Board and the development of sentencing criteria.

The report ends with recommendations for policy formulation and implementation.

First, the question of information and education. At present the state of statistics on the nature of crime and the administration of justice in Canada is deplorable, and remedying this must be a first priority.

Lack of information is matched by lack of education, and rectifying this by developing law courses for schools and legal materials for the general public must be the next priority. Next, administration: here the report makes a variety of recommendations about the part played by the community, the police, the prosecution, the courts and those responsible for administering sentences. Lastly, the report outlines the legislative changes necessary for implementing these recommendations.

Our Criminal Law

This report contains our overall probe of criminal law. Much present anxiety over crime and criminal law results from false expectations and misconceptions of the role of criminal law. Basically that role is to affirm and bolster fundamental social values.

That role is badly played today. Our criminal law is largely unsatisfactory. This is due to *overkill* — too many criminal laws, too many acts qualifying as crimes, too many “no-fault” offences, too many criminal charges, too many criminal cases in our courts and too many people in our prisons.

Criminal law, then, has to be reshaped. The secret is *restraint* — keep criminal law for “real” crimes, keep criminal liability for wrongful conduct, keep criminal trials for really serious cases and keep prison for the categories outlined in the Dispositions report.

Accordingly, the report suggests draft legislation abolishing strict liability, proper tests of criminality for “real” crimes and tests of regulatory offences for “quasi-crimes”, and advocates reorganization of the Criminal Code. It should distinguish “real” crimes and regulatory offences, eliminate excessive detail, use a more appropriate style and escape from its inadequate Victorian philosophy.

Mental Disorder in the Criminal Process

All our reports represent collaborative effort, but this report does so especially. It is the result of widespread consultation across Canada with psychiatrists and others concerned with mental disorder. And its importance lies in its being the junction of two phenomena that disturb: criminality and mental illness.

The report deals with the many ways mental disorder affects the criminal process. Its concern is the law's policy towards the mentally ill, the issue of fitness to stand trial, the problem of disposition of the mentally unfit and the use of mental health resources in the criminal process. Apart from the insanity defence, which is to be considered in the future, the report makes recommendations on every aspect of the matter — recommendations for implementation and recommendations for policy formulation.

In general, the Criminal Code sections on mental disorder need re-examination. Clear and accurate data must be provided by government to evaluate future changes in practice and procedure. And policies in this area should be premised on fairness to the mentally ill, on emphasis on pre-trial diversion of such persons and on review of all forms of their detention.

At pre-trial stage, screening out of mentally ill offenders should be encouraged by police and prosecution. Both should be trained to recognize and deal with such offenders. Screening policies should be based on known criteria. And they should be local to take into account community considerations.

At trial, exemption based on unfitness to plead should remain in order to promote fairness to the accused and ensure that he is a proper subject for criminal proceedings. Present limitations on the unfitness rule should be re-examined. Detention of the unfit accused should be regarded as a last resort. And "not guilty by reason of insanity" should be a real acquittal. The report goes on with detailed recommendations on implementation.

On disposition, the primary concern is fairness in the circumstances. Psychiatric treatment in the context of a just sentence plays a secondary role. Such treatment must be consented to by the offender. And, owing to the complexity of jurisdictional questions, there must be consultation among different levels of government and among the various agencies involved.

On use of mental health resources, the mental health expert's role in the criminal process is to advise the court but not usurp its function. But court procedures should enable such experts to give evidence on those aspects they know best. Scarce psychiatric resources must be used efficiently. In general, there should be no psychiatric treatment of individuals in the criminal process without their consent.

Expropriation

Our concern with expropriation began in 1972, following a suggestion by the Department of Justice. Though the enactment of a new Expropriation Act in 1970 made the subject less urgent, that Act left untouched over twelve hundred expropriation powers. Often, the law applying in any particular situation cannot all be found in one statute. A single federal statute containing all such powers and procedures seems essential.

The report sets out the following guiding principles of good expropriation law: *equality* — the same law for all expropriations and the same rights for all persons facing expropriation; *clarity and accessibility* — all the applicable law in one statute simply written and supplemented by a straightforward information booklet; *openness* — full disclosure by all expropriators of plans, rights, procedures, appraisal methods, prices paid and settlements reached; *fairness* — early notice of proposed expropriation, fair public hearings and fair compensation for all reasonable proven costs and losses; and *political responsibility* in the use of expropriation power.

To implement these guiding principles the report recommends:

- that all expropriation powers be contained in one statute;
- that the statute be clearly written and complemented by an information booklet;
- that the pre-expropriation hearing become an inquiry and that the statute include provisions rendering the individual's right to be heard meaningful, and that decisions about location be subject to testing by those who best know the proposed locale;
- that permanent negotiators be appointed in each province to assist voluntary settlement of compensation;
- that where compensation can't be agreed upon, the Trial Division of the Federal Court should decide; and
- that an owner should in principle receive full indemnity for all legal and other reasonably incurred.

Family Law

Families aren't primarily legal institutions. In the ordinary course of family life nothing is more remote than law. In crises, however, when the network of family relationships breaks down, law becomes an instrument for ordering such relationships.

As such, our law has many weaknesses. First, the entire legal process for dealing with family instability is fragmented. Second, the law concentrates on grounds for divorce to the detriment of such consequential issues as child welfare, property and support. Third, the legal framework for dealing with such questions doesn't accord with present social reality. Lastly, the position of children in this area of law is far from satisfactory — they have no standing to be heard.

To remedy these defects the report advocates a changed method of resolution of family problems. In particular it recommends:

- the establishment of *unified family courts* by agreement between federal and provincial governments;
- the acceptance of *marriage breakdown* as the sole ground for dissolution of marriage, such ground to be non-justiciable and conclusively established by the evidence of one spouse;
- the *settlement of consequential property and financial matters* separate from matters relating to breakdown of personal relations;
- the establishment of means to provide for *equal sharing of property* acquired by either spouse during marriage;
- the recognition of maintenance as designed to promote *economic rehabilitation* and to continue as long as reasonable need exists; and
- the recognition of the *fundamental rights of children* of a broken marriage to social, psychological and economic support, of the need of their views to be taken into account and of the necessity for decisions in these matters to be taken with a view to the children's own best interest.

Sunday Observance

This is a special report requested by the former Minister of Justice.

Sunday observance laws in Canada primarily serve a religious purpose — preventing profanation of the Lord's Day. They also serve a secular purpose — ensuring workers one day's rest in seven.

Today, there are four major problems in this area of law. First, prohibition of various activities on Sunday has been largely neutralized through provincial "opting out" legislation, non-prosecution and low penalties. Second, there is uncertainty regarding Sunday trucking. Third, the provinces' constitutional role isn't fully certain. And fourth, freedom of religion hasn't been satisfactorily reconciled with existing legislation.

To solve these problems the report recommends:

- that the *Lord's Day Act* be repealed;
- that the provinces and territories be free to enact independent secular measures respecting observance of Sunday and other holidays;
- that before repealing the *Act* the federal government allow provinces and territories time to review, amend and introduce their own measures;
- that transition from federal to provincial law not be long delayed; and
- that federal power to regulate Sunday interprovincial trucking be included as an interim measure in the federal *Motor Vehicle Transport Act*.

Implementation

Seven reports, then, and about two hundred recommendations. What next? What happens to them? This is a matter for the Minister of Justice, Government and Parliament. We have now passed the baton to them.

At the same time, while pressing on to look at other areas, aspects and problems, we don't dissociate ourselves from the work we have done. On the contrary, we remain ready and willing to consult, advise and assist in any other capacity, should we be called upon to do so. But law reform in these areas is now a matter for the Minister. It is to him that interested persons should now send their views on the reports, though we should welcome copies of such views.

the team

An institution is no better or worse than its personnel. The Commission has been fortunate to have had able and energetic staff at all levels — as Commissioners, researchers, administrators and support staff.

Some members of the team have now moved on. This year saw the retirement both of our first Chairman, The Honourable Mr. Justice E. Patrick Hartt and of Commissioner Johann W. Mohr. This report would be incomplete without recording our appreciation of their work.

Mr. Justice E. Patrick Hartt

In choosing Mr. Justice Hartt as our first Chairman, in 1971, the then Justice Minister, John Turner, said he wanted “young tigers”. Subsequent years showed the aptness of that choice. During our first five years Mr. Justice Hartt was the mainspring of the Commission’s work, the inventor of its unique style of law reform and the bearer of its greatest burdens. Combining realism, humanity and imagination, he set the Commission on its own distinctive, highly Canadian path.



Though regretting his retirement, we wish him every success and take consolation in his continuing association with the Commission and also in the fact that nothing so manifests the health of institutions as the orderly transfer of authority. Mr. Justice Antonio Lamer, who had been until April 1, 1976, Vice-Chairman, succeeded Mr. Hartt as Chairman. Mr. Justice John C. Bouck of the Supreme Court of British Columbia replaced Mr. Lamer as Vice-Chairman.

Dr. J. W. Mohr

Dr. Mohr was appointed Commissioner on January 1, 1973. Not a lawyer but a sociologist, he made a unique contribution to our work. In every area he brought to bear insights not only from his present expertise but also from his wide-ranging humanistic background. Linguist, anthropologist, criminologist and philosopher, he deepened and broadened all our deliberations by his fresh approach. In particular, his empirical and statistical expertise proved invaluable. While inevitably regretting his departure, we wish him well and are gratified to know that the lessons he taught have not been forgotten and that, like Mr. Justice Hartt, Dr. Mohr is continuing in association with the Commission. He is succeeded by Professor Jean-Louis Baudouin.

Researchers

Some of the research staff are still with the Commission. Some have now departed — to the bench, to practice and to the universities. None of our work would have been possible without their help. A full list of researchers can be found at the back of this report.

Support Staff

In wartime, it was said, it took a hundred people on the ground to keep one pilot in the air. Likewise, behind the commissioners and researchers stands the essential support of the administrators, librarians, secretaries, records officers, publishers, translators, finance and accommodation personnel.

These are the people concerned with the mechanical aspects of the operations of the Commission. They provide the hardware so essential to any dynamic program of law reform. Whether it is the library, the publications or the wide-ranging consultation machinery and its feedback system, those are the tools without which research and policy formulation would encounter serious difficulty.

Library

Books — and legal books are no exception — do not provide all the answers. Still, they are important tools for the researchers. Our policy, established firmly when we first embarked upon our work, has been that our library would be a specialized legal instrument, strictly at the disposal of our research program.

Our librarian and her limited staff of two assistants have put together and maintained a basic collection which provides the essential reference material.

To supplement these, an extensive program of inter-library loan is actively pursued in cooperation with the many libraries in operation in the National Capital region, both at government and private levels, and even further afield in the country.

Some of the most useful material, to keep abreast of the evolution of law and legal thinking, can be found in learned journals and periodicals. Our library subscribes to law reviews from all Canadian law schools and the most distinguished faculties abroad. In addition, a world-wide exchange scheme with foreign law reform agencies or bodies with similar aims, feeds us with research papers and reports on many topics of current interest. Our own research documents, many unpublished, are also part of our permanent collection. In this way, they are available to other interested parties who may consult them in our reading room or by obtaining them through an inter-library loan.

The overall responsibility for the implementation of the Commission's library policy rests with the Secretary of the Commission. In this task, he and the library staff have the assistance of the library committee — a permanent committee established by the Commission — which is chaired by a Commissioner.

Publications

To most people, law reform sounds like some abstract art form. Not to secretaries, translators, publishing technicians, shippers and countless other support staff. To them, law reform is an incessant flow of publications requiring a never-ending process of checks, counter-checks and tender care. The Commission's publications are law reform in action, the visible expression of the Commission's mandate.

During the year under review, the Commission became a publishing house of respectable size producing seven bilingual reports to Parliament, seven bilingual working papers, seven study background papers each in separate English and French editions, plus several reprints in professional publications, information folders and supplements, summaries and press releases. Some twenty-seven different publications were published with a total circulation of two million.

To oversee and direct this massive and intricate undertaking, the Secretary of the Commission has the support of a large and qualified staff, well convinced of its significant role, and proud of it. The stenographers type the many versions of research and other papers until the authors and Commissioners agree on the contents. Then the operator of the text processor inputs text and typeset signals in the memory of "the machine" that has become an invaluable device in the publishing program, affording savings in both time and money.

The Commission has established a style which many observers, both at home and abroad, have described as dynamic, refreshing — even swinging. This image is, in our view, just as much a consequence of the format of our publications as of their contents. The appearance of our publications helps us put our message across. Indeed, we consider it part of our work to make papers as attractive as possible. The credit, however, should go, above all, to those members of our publishing staff who have, with imagination matched by their skill, translated the Commission's objective into publications of superior professional quality. Our publications are the key to this result. Copy marking

proofreading, supervising make-up and design, looking over the shoulder of the typesetter and printer — these and other myriad details are his lot.

Our papers and reports are issued simultaneously in both our official languages. Most, but not all, are originally drafted in English. Some are prepared in English and French concurrently. And some are first written in French, as was the study paper on codification. No matter what the original language may be, our translation output remains enormous.

Special care attends the preparation of translations. For each text we use the best translator available, someone familiar with the particular area of law under discussion, subject the translation to professional review, then edit it and finally have it scrutinized by one of our Commissioners. Coordinating this demanding work and reviewing most papers is the daily chore of our translation officer — an important chore indeed, for the Commission papers are equally official in both languages.

Our publications are our best means of information, consultation and participation. The publications clerk caters to more than eight thousand institutions and individuals showing interest in our various papers. Among them are judges and inmates, lawyers and consumers, parliamentarians and ordinary citizens, academics and students, fellow reformers from around the world and people hungry for changes at home. All are treated equally. Their interest in law reform is an integral part of our methodology, for without the common sense instilled by their comments our work might lose touch with reality.

Consultation

Comments come and go. They come in the form of hundreds of letters and briefs, meetings, conferences and seminars. They go in speeches, workshop discussions, private exchanges and written comments. No written comment, though, remains unanswered. Although it is not always possible to give as detailed a reply as we would wish — the Commission is not and cannot act as legal counsel — all people writing us, whether they agree or disagree with a position we have taken, receive a letter in return. Letters are written by Commissioners, the secretary of the Commission and the research personnel. But the flow of communications is in the hands of our records, mailroom and other personnel, who register, catalogue, forward, copy and dispatch several thousand pieces of correspondence yearly. In a small organization such as this Commission, talent is often given a chance to prosper. Hence, a secretary will take over the task of preparing an exhaustive analysis of comments received on an area of law, so that the summary of comments may be made available to the interested parties, such as the Department of Justice, once the Commission's report has been transmitted to the Minister for tabling in Parliament.

Administrative Services

Many other important tasks are performed. In any good organization, many of the less conspicuous functions are essential to its smooth and efficient operation. So it is with the Commission. The meticulous and constant quality of the work of our accommodation and inventory clerks, duplicating and messenger clerks, as well as our shipping clerks, office managers, both at our head office in Ottawa and our regional office in Montreal, and our accounting personnel, is just as germane to the efficient operation of the Commission as some apparently more glamorous aspects of our work. To keep this machinery well oiled and moving, is the responsibility of our director of operations. In addition to his administrative duties in the field of finance, personnel and general services, he administers the many research contracts, short and long term, which form the supply line of research work for the Commission.

But all tasks, big or small, intellectual or material, require coordination. The Commission first prescribes the policies. Then the secretary of the Commission and specially appointed committees supervise their implementation. One of the key committees is the administrative committee presided over by the Chairman. Its main duty is the approval of contracts and the purchase of outside services. Its concern is one of efficiency with proper financial controls. Estimating the financial and personnel requirement to meet the research, consultation and information programs is an annual operation which requires from the committee not only foresight, for budgets are first prepared some eighteen months ahead of time, but also a strong negotiating skill and a large measure of persuasion. For, despite its intellectual independence from the executive arm of the government, the Commission must convince the Treasury Board before its estimates may be presented to Parliament for approval.

All these tasks are part of the job of law reform and, as such, contributed to a very productive year.

no finishing post

This, then, was our “production year”. Although no records were broken, it marked the culmination of our first five years.

But law reform, as we said earlier, is never-ending. Reports too are not ends but beginnings. Of them we can say what an American scholar said of legal cases: they are not hitch-posts but guide-posts.

In criminal law our real work, we feel, is now beginning. Methods of implementing our pre-trial diversion system are being considered at inter-governmental levels and we are happy to be involved in these discussions. The expertise and contacts developed with regard to mental disorder are still being utilized and will be invaluable in examining the insanity defence. In general criminal law, we are completing work begun two years ago on a new draft law of theft and fraud, continuing, in the light of our reports to Parliament, the inquiry commenced five years ago on general criminal responsibility, mapping out the general plan of a forthcoming investigation into the question of life, death, law and values, and preparing to report on various items worked on during the year, including contempt of court, sexual offences, the jury, pre-trial procedures and pre-sentence procedures.

Our family law work is formally at an end. But family law is very much divided between federal and provincial jurisdiction. This means that new schemes, like those we recommend in our report, can't be dictated but require agreement. Such agreement needs federal/provincial consultation, and here again we are only too glad to help in any way we can.

Administrative law is different. Here our work is now coming into the forefront of our program. Our series of studies of various administrative agencies is nearing completion. A general paper will appear shortly and work is under way on a number of specific problem areas. We are also, as stated earlier, in the course of preparing a working paper on the Inquiries Act. Meanwhile our work on the implications of computerizing the payments system is continuing.

Finally, the question of drafting and codification. In the ultimate analysis, laws can be no better than their wording. If “the apparel oft proclaims the man”, all the more so does the style proclaim the statute. To simplify the law, to make it more readily understandable and to bring it home to the people — this has always been our aim. Consistently with that aim we have tried — e.g. in drafting our Code of Evidence, in our draft legislative recommendations, and in our forthcoming draft on theft and fraud — to write in simple, straightforward language. We also issued a study paper on codification in which the fundamental problem of civil law codification in a common law context was examined.



The civil law approach, resting as it does on a more theoretical foundation, may be ideally attractive. How far it can be incorporated in practice in a legal system chiefly oriented towards common law is a question needing much more exploration. Meanwhile, whether through civil law-type codification or through other means, we have to fight against legal obscurity, complexity and confusion — all hurdles of law reform. It is of course a continuing struggle. This is a relay race without a finishing post.

commissioners and staff

The Commission

Chairman	The Honourable Antonio Lamer, Justice of the Superior Court of Québec
Vice-Chairman	The Honourable John C. Bouck, Justice of the Supreme Court of British Columbia
Commissioners	Dr. Gérard V. La Forest, Q.C. Mr. Jean-Louis Baudouin
Secretary	Mr. Jean Côté

Research

ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.
BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
CHRÉTIEN, François, B.A., LL.L., member of the Bar of Québec
EDDY, Howard R., B.A., J.D., member of the Bar Washington State
ELTON, Tanner, B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of Ontario
FITZGERALD, Patrick, M.A., Professor of Law, Carleton University, Barrister-at-Law, England
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., Associate Professor of Law, University of Montréal and member of the Bar of Québec
FRANCOEUR, Henri, former Deputy Director of Police, Laval, and former Inspector-Detective, Montréal Police
GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., member of the Bar of Québec
HOUGH, Barbara, B.A., LL.B.
ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.
JANISCH, Hudson N., B.A., M.A., LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.
JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., Associate Professor of Law, Dalhousie University
KRASNICK, Mark, B.A., LL.B., member of the Bar of Ontario
LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.
PAYNE, Julien D., LL.B., member of the Bar of Ontario
REID, Alan, B.A., B.C.L., LL.M.
RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
SILVERMAN, Hugh W., M.A., LL.M., S.J.D.
SILVERSTONE, Samuel, B.A., B.C.L., LL.M.
WALLER, Peter Louis, LL.B., LL.M.
WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M., member of the Bar of Ontario

Administration

Director of Operations	M. H. F. Webber
Office Managers	G. Lajoie, Ottawa M. Harvey, Montréal
Library	I. Roy, Librarian D. Aubin J. Lindsay

Financial and
Personnel Accounting

Mail Operations

Records

Photocopying

Publications

Supplies and Accommodation

Secretarial Assistance
and Reception

Text Processing

Translation

M. Montpetit

M. Sabourin
C. St-Jean

B. O'Neil
L. DeCotret
S. Giroux

S. McConnell

C. Lalonde, Publications Manager
E. Lewis, Distribution
J. Lizotte
C. Voyer

J.-P. Legault

A. Roberts, Secretary to Chairman
B. Rosenberg, Secretary to Vice-Chairman
I. Harrison, Secretary to Commissioner
F. Decelles, Secretary to Commissioner
H. Voyer, Secretary to Secretary of the Commi
D. Côté
D. Demers
P. Gagnon
F. Giguère
R.-M. Haché
M. Ippersiel
C. Kennedy
D. Lemery
P. Letourneau
H. McNally
N. Patterson

L. Polgar

P. Côté

papers published during 1975-76

Study Papers

Evidence — 11. Corroboration
Evidence — 12. Professional Privileges before the Courts
Catalogue of Discretionary Powers
Towards a Codification of Canadian Criminal Law
Family Law — Enforcement of Maintenance Orders

Working Papers

Working paper 10 — Limits of Criminal Law
Working paper 11 — Imprisonment and Release
Working paper 12 — Maintenance on Divorce
Working paper 13 — Divorce
Working paper 14 — The Criminal Process and Mental Disorder
Working paper 15 — Issues in Criminal Procedure — Control of the Process
Working paper 16 — Criminal Responsibility for Group Action

Reports to Parliament

Evidence
Guidelines on Dispositions and Sentences in the Criminal Process
Our Criminal Law
Expropriation
Mental Disorder in the Criminal Process
Family Law
Sunday Observance

Background Paper

Fear of Punishment

General

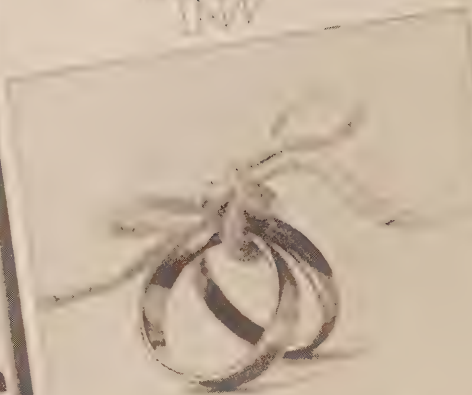
Annual Report 1974-75

catalogue of publications



elines
**POSITIONS
IN SENTENCES**

studies
on
family
PROPERTY
LAW



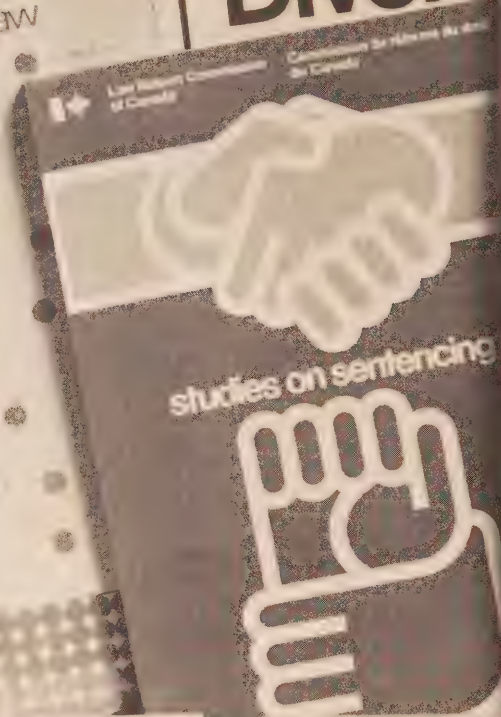
the native offender and the law



RESEARCH



**Studies
on
Diversions**

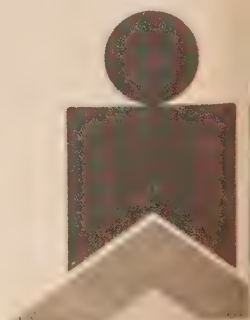


studies on sentencing

**Studies on
imprisonment**



**Community Participation
in Sentencing**



gration
board

Administrative Law Studies

Law Reform Commission of Canada
Commission de réforme du droit du Canada

the criminal process
and
mental disorder



CRIMINAL PROCEDURE

control
of the
process

FEAR
OF
PUNISHMENT



Law Reform Commission
of Canada

Commission de réforme du droit
du Canada

restitution
and
compensation

fines

irce



Study
Report

DISCOVERY

in
Criminal Cases

Studies on Strict Liability

- A. Available free of charge from the Commission. Write to Publications Clerk, using Order Form A, page 29.

General

- * RESEARCH PROGRAM
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 21 pages each language. March 1972. Cat. No. J31-1/1.
- * ANNUAL REPORT 1971-72
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 26 pages both languages. August 1972. Cat. No. J31-1972.
- * ANNUAL REPORT 1972-73
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 40 pages (English), 38 pages (French). August 1973. Cat. No. J31-1973.
- * ANNUAL REPORT 1973-74
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 18 pages (English), 21 pages (French). August 1974. Cat. No. J31-1974.
- 1. ANNUAL REPORT 1974-74
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 31 pages (English), 35 pages (French). August 1975. Cat. No. J31-1975.
- 2. ANNUAL REPORT 1975-76
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 31 pages (English), 31 pages (French). August 1976. Cat. No. J31-1976.

Study Papers

- 3. EVIDENCE —
 - 1. COMPETENCE AND COMPELLABILITY
 - 2. MANNER OF QUESTIONING WITNESSES
 - 3. CREDIBILITY
 - 4. CHARACTERL.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 65 pages (English), 86 pages (French). August 1972 (Second printing). Cat. No. J32-3/1.
- 4. EVIDENCE —
 - 5. COMPELLABILITY OF THE ACCUSED AND THE ADMISSIBILITY OF HIS STATEMENTSL.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 42 pages (English), 48 pages (French). January, 1973. Cat. No. J32-3/2.
- 5. EVIDENCE —
 - 6. JUDICIAL NOTICE
 - 7. OPINION AND EXPERT EVIDENCE
 - 8. BURDENS OF PROOF AND PRESUMPTIONSL.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 67 pages (English), 71 pages (French). July 1973. Cat. No. J32-3/3.
- * EVIDENCE —
 - 9. HEARSAYL.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 20 pages (English), 22 pages (French). May 1974. Cat. No. J32-5/1974.
- 6. EVIDENCE —
 - 10. THE EXCLUSION OF ILLEGALLY OBTAINED EVIDENCEL.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 36 pages (English), 41 pages (French). November 1974. Cat. No. J32-3/10.

7. EVIDENCE —
11. CORROBORATION
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 19 pages in both languages. June 1975. Cat. No. J31-7/1974.
8. EVIDENCE —
12. PROFESSIONAL PRIVILEGES BEFORE THE COURTS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 26 pages (English), 28 pages (French). June 1975. Cat. No. J32-3/12-1975.
9. DISCOVERY IN CRIMINAL CASES — REPORT ON THE QUESTIONNAIRE SURVEY
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 116 pages (English), 126 pages (French). December 1974. Cat. No. J31-6/1974.
- * THE CANADIAN PAYMENT SYSTEM AND THE COMPUTER
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 80 pages (English), 98 pages (French). 1974. Cat. No. J31-3/1974.
10. CRIMINAL PROCEDURE — A PROPOSAL FOR COSTS IN CRIMINAL CASES
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 28 pages (English), 29 pages (French). August 1973. Cat. No. J31-13/1975.
- * CRIMINAL LAW — OBSCENITY
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 81 pages (English), 87 pages (French). July 1974 (second printing). Cat. No. J31-273.
- * CRIMINAL LAW — GENERAL PRINCIPLES — FITNESS TO STAND TRIAL
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 8½ x 11 in., 57 pages (English), 65 pages (French). May 1973. Cat. No. J31-11/1975.
11. TOWARDS A CODIFICATION OF CANADIAN CRIMINAL LAW
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 56 pages (English), 67 pages (French). April 1976. Cat. No. J31-26/1976.
12. FAMILY LAW — ENFORCEMENT OF MAINTENANCE ORDERS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 47 pages (English), 53 pages (French). April 1976. Cat. No. J31-27/1976.

Working Papers

- * WORKING PAPER 1 — THE FAMILY COURT
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 55 pages (English), 57 pages (French). January 1974. Cat. No. J31-1/1974.
13. WORKING PAPER 2 — CRIMINAL LAW — MEANING OF GUILT — STRICT LIABILITY
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 38 pages (English), 44 pages (French). February 1974. Cat. No. J32-1/2-1974.
- * WORKING PAPER 3 — PRINCIPLES OF SENTENCING AND DISPOSITIONS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 35 pages (English), 38 pages (French). March 1974. Cat. No. J32-1/3-1974.
14. WORKING PAPER 4 — CRIMINAL PROCEDURE — DISCOVERY
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 44 pages (English), 49 pages (French). June 1974. Cat. No. J32-1/4-1974.
15. WORKING PAPERS 5 & 6 — RESTITUTION AND COMPENSATION — FINES
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 48 pages (English), 50 pages (French). October 1974. Cat. No. J32-1/5-1974.

- * WORKING PAPER 7 — DIVERSION
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
25 pages (English), 30 pages (French). January 1975. Cat. No. J32-1/7-1974.
- 16. WORKING PAPER 8 — FAMILY PROPERTY
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
45 pages (English), 47 pages (French). March 1975. Cat. No. J32-1/9-1975.
- 17. WORKING PAPER 9 — EXPROPRIATION
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
106 pages (English), 119 pages (French). April 1975. Cat. No. J32-1/8-1975.
- 18. WORKING PAPER 10 — LIMITS OF CRIMINAL LAW
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
49 pages (English), 59 pages (French). June 1975. Cat. No. J32-1/10-1975.
- 19. WORKING PAPER 11 — IMPRISONMENT AND RELEASE
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
46 pages (English), 50 pages (French). June 1975. Cat. No. J32-1/11-1975.
- 20. WORKING PAPER 12 — MAINTENANCE ON DIVORCE
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
48 pages (English), 54 pages (French). July 1975. Cat. No. J32-1/12-1975.
- 21. WORKING PAPER 13 — DIVORCE
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
48 pages (English), 52 pages (French). July 1975. Cat. No. J32-1/13-1975.
- * WORKING PAPER 14 — THE CRIMINAL PROCESS AND
MENTAL DISORDER
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
61 pages (English), 68 pages (French). September 1975.
Cat. No. J32-1/14-1975.
- 22. WORKING PAPER 15 — ISSUES IN CRIMINAL PROCEDURE —
CONTROL OF THE PROCESS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
60 pages (English), 66 pages (French). February 1976.
Cat. No. J32-1/15-1975.
- 23. WORKING PAPER 16 — CRIMINAL RESPONSIBILITY
FOR GROUP ACTION
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
68 pages (English), 78 pages (French). March 1976. Cat. No. J32-1/16-1975.

Reports to Parliament

- 24. EVIDENCE
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
115 pages (English), 131 pages (French). December 1975.
Cat. No. J31-15/1975.
- 25. GUIDELINES ON DISPOSITIONS AND SENTENCING IN THE
CRIMINAL PROCESS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
71 pages (English), 74 pages (French). February 1976. Cat. No. J31-16/1975.
- 26. OUR CRIMINAL LAW
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
42 pages (English), 44 pages (French). March 1976. Cat. No. J31-19/1976.
- 27. EXPROPRIATION
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
38 pages (English), 40 pages (French). April 1976. Cat. No. J31-17/1976.

28. MENTAL DISORDER IN THE CRIMINAL PROCESS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
53 pages (English), 61 pages (French). April 1976. Cat. No. J31-18/1976.
29. FAMILY LAW
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
73 pages (English), 79 pages (French). May 1976. Cat. No. J31-20/1976.
30. SUNDAY OBSERVANCE
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in.,
63 pages (English), 73 pages (French). May 1976. Cat. No. J31-21/1976.

- B. Available through your bookseller or by mail from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9. Please use Order Form B, page 31, and quote catalogue number and price.

Background Papers

1. CATALOGUE OF DISCRETIONARY POWERS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French) 7½ x 10 in., 1,025 pages.
August 1975. Cat. No. J31-9-1975. Price: Canada — \$19.75.
Other countries — \$23.70.
2. STUDIES ON STRICT LIABILITY
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 251 pages. Cat. No. J32-4/1-1974.
Price: Canada — \$4.00. Other countries — \$4.80.
3. THE NATIVE OFFENDER AND THE LAW
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 90 pages. Cat. No. J32-4/5-1974.
Price: Canada — \$4.00. Other countries — \$4.80.
4. STUDIES ON DIVERSION (EAST YORK PROJECT)
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 230 pages. Includes Working Paper
25 pages. Cat. No. J32-4/6-1974. Price: Canada — \$6.00.
Other countries — \$7.20.
5. STUDIES ON FAMILY PROPERTY LAW
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 356 pages. Includes Working Paper
45 pages. Cat. No. J32-4/7-1974. Price: Canada — \$6.75.
Other countries — \$8.10.
6. STUDIES ON SENTENCING
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 205 pages. Cat. No. J32-4/3-1974.
Price: Canada — \$5.00. Other countries — \$6.00.
7. STUDY REPORT — DISCOVERY IN CRIMINAL CASES
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 217 pages. Includes Working Paper
44 pages. Cat. No. J32-4/2-1974. Price: Canada — \$5.00.
Other countries — \$6.00.
8. FEAR OF PUNISHMENT
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 149 pages. May 1976.
Cat. No. J32-4/10-1975. Price: Canada — \$4.00. Other countries — \$4.80.
9. STUDIES ON DIVORCE
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 203 pages, includes Working Paper
40 pages, and Working Paper 13, 70 pages, June 1976.
Cat. No. J32-4/8-1975. Price: Canada — \$5.75. Other countries — \$6.90.
10. STUDIES ON IMPRISONMENT
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 281 pages, includes Working Paper
46 pages. July 1976. Cat. No. J32-4/9-1975. Price: Canada — \$6.50.
Other countries — \$7.80.
11. COMMUNITY PARTICIPATION IN SENTENCING
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 240 pages, includes Working Paper
25 pages and working paper 6, 22 pages. July 1976. Cat. No. J32-4/11-1976.
Price: Canada — \$5.75. Other countries — \$6.90.
12. PERMISSION TO BE SLIGHTLY FREE
L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 313 pages. October 1976.
Cat. No. J32-4/12-1976. Price: Canada — \$5.50. Other countries — \$6.60.

Order form "A"

To obtain free publications, mail this coupon to:
Law Reform Commission of Canada,
130 Albert Street,
Ottawa, Ontario,
K1A 0L6

Please send me the following publication(s):
(Indicate number of copies required in appropriate circle)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

NAME _____
(please print)

ADDRESS _____
No. _____ Street _____
_____ Town _____ Province _____ Postal Code _____



Order form “B”

Mail this coupon with your cheque or money order to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada
K1A 0S9

Please send me the following publication(s):
(Indicate number of copies required in appropriate circle)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Enclosed please find my payment in the amount of \$ _____ made to the order of
the Receiver General of Canada.

NAME _____
(please print)

ADDRESS _____
No. _____ Street _____
Town _____ Province _____ Postal Code _____



bon de commande "B"

Veuillez retourner ce bon ainsi que votre paiement à:
Imprimerie et Edition
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada
K1A 0S9

Veuillez m'expédier la (les) publication(s) suivante(s):
(Indiquer le nombre d'exemplaires requis dans la case prévue à cette fin)

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	

Ci-joint mon paiement de \$ _____ à l'ordre du Receveur général du Canada.

NOM _____ (lettres majuscules)	ADRESSE _____ Numéro _____ Rue _____ Ville _____ Province _____ Code postal _____
-----------------------------------	--



bon de commande "A"

Pour obtenir des publications gratuitement,
veuillez retourner ce bon à:
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

Veuillez m'expédier la (les) publication(s) suivante(s):
(Indiquer le nombre d'exemplaires requis dans la case prévue à cette fin)

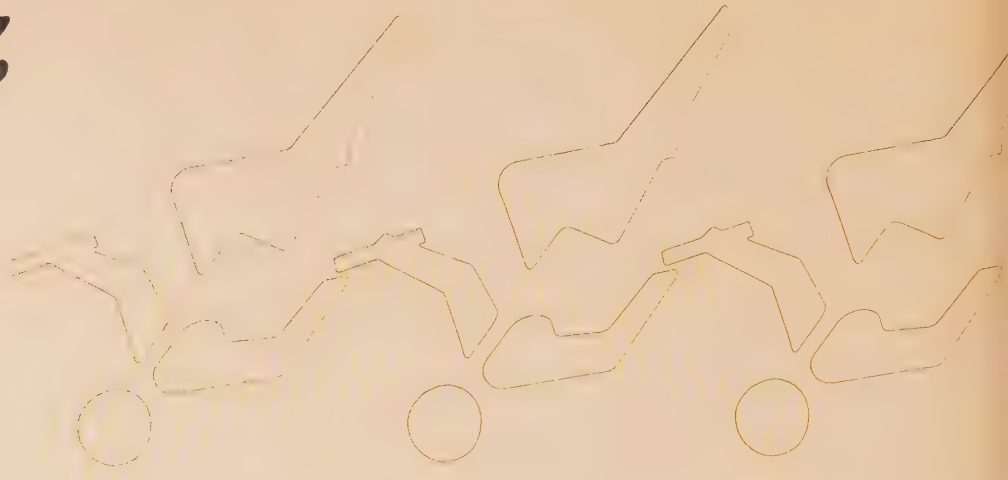
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NOM _____ (lettres majuscules)

ADRESSE _____

Numéro _____ Rue _____

Ville _____ Province _____ Code postal _____



B. En vente par la poste: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9, ou chez votre libraire. Prière d'indiquer le numéro de catalogue et le prix. Utiliser le bon de commande «B», page 31.

Documents de soutien

1. RÉPERTOIRE DES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES —
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 7 1/2 x 10 po.,
1,025 pages. Août 1975. N° cat J31-9-1975. Prix: Canada — \$19.75.
Autres pays — \$23.70.
2. ÉTUDES SUR LA RESPONSABILITÉ STRICTE
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 272 pages. N° cat J32-4/1-1974 F.
Prix: Canada — \$4.00. Autres pays — \$4.80.
3. LA DÉLINQUANCE CHEZ LES AUTOCHTONES ET LA LOI
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 96 pages. N° cat J32-4/5-1974 F.
Prix: Canada — \$4.00. Autres pays — \$4.80.
4. ÉTUDES SUR LA DÉJUDICIARISATION — (EAST YORK)
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 243 pages. Contient aussi le
document de travail 7, 30 pages. N° cat J32-4/6-1974 F.
Prix: Canada — \$6.00. Autres pays — \$7.20.
5. ÉTUDES SUR LE DROIT DES BIENS DE LA FAMILLE
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 362 pages. Contient aussi le
document de travail 8, 47 pages. N° cat J32-4/7-1975 F.
Prix: Canada — \$6.75. Autres pays — \$8.10.
6. ÉTUDES SUR LE SENTENCING
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 232 pages. N° cat J32-4/3-1974 F.
Prix: Canada — \$5.00. Autres pays — \$6.00.
7. DOCUMENT DE RECHERCHE — COMMUNICATION DE LA PREUVE
EN DROIT PÉNAL
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 241 pages. Contient aussi le
document de travail 4, 49 pages. N° cat J32-4/2-1974 F.
Prix: Canada — \$5.00. Autres pays — \$6.00.
8. LA CRAINTE DU CHÂTIMENT
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 160 pages. Mai 1976.
N° cat J32-4/10-1975 F. Prix: Canada — \$4.00. Autres pays — \$4.80.
9. ÉTUDES SUR LE DIVORCE
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 215 pages. Contient aussi le
document de travail 12, 45 pages, ainsi que le document de travail 13, 74 pages.
Juin 1976. N° cat J32-4/8-1975 F. Prix: Canada — \$5.75.
Autres pays — \$6.90.
10. ÉTUDES SUR L'EMPRISONNEMENT
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 297 pages. Contient aussi le
document de travail 11, 50 pages. Juillet 1976. N° cat J32-4/9-1975 F.
Prix: Canada — \$6.50. Autres pays — \$7.80.
11. LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE À LA RÉADAPTATION
DU DÉLINQUANT
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 197 pages. Contient aussi le
document de travail 5, 25 pages, ainsi que le document de travail 6, 25 pages.
Juillet 1976. N° cat J32-4/11-1976 F. Prix: Canada — \$5.75.
Autres pays — \$6.90.
12. LIBERTÉ AU COMPTE-GOUTTES
C.R.D. — Canada (français) 6 1/2 x 9 3/4 po., 350 pages. Octobre 1976.
N° cat J32-4/12-1976 F. Prix: Canada — \$5.50. Autres pays — \$6.60.

29. DROIT DE LA FAMILLE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
79 pages (français), 73 pages (anglais). Mai 1976. N° cat. J31-20/1976.
30. L'OBSERVANCE DU DIMANCHE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
73 pages (français), 63 pages (anglais). Mai 1976. N° cat. J31-21/1976.

- * DOCUMENT DE TRAVAIL 7 — LA DÉJUDICIARISATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 30 pages (français), 25 pages (anglais). Janvier 1975. No cat. J32-1/7-1975
16. DOCUMENT DE TRAVAIL 8 — LES BIENS DES ÉPOUX
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 47 pages (français), 45 pages (anglais). Mars 1975. No cat. J32-1/9-1975.
17. DOCUMENT DE TRAVAIL 9 — L'EXPROPRIATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 119 pages (français), 106 pages (anglais). Avril 1975. No cat. J32-1/8-1975
18. DOCUMENT DE TRAVAIL 10 — LES CONFINIS DU DROIT PÉNAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 59 pages (français), 49 pages (anglais). Juin 1975. No cat. J32-1/10-1975.
19. DOCUMENT DE TRAVAIL 11 — EMPRISONNEMENT — LIBÉRATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 50 pages (français), 46 pages (anglais). Juin 1975. No cat. J32-1/11-1975.
20. DOCUMENT DE TRAVAIL 12 — LES DIVORCÉS ET LEUR SOUTIEN
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 54 pages (français), 48 pages (anglais). Juillet 1975. No cat. J32-1/12-1975
21. DOCUMENT DE TRAVAIL 13 — LE DIVORCE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 52 pages (français), 48 pages (anglais). Juillet 1975. No cat. J32-1/13-1975
- * DOCUMENT DE TRAVAIL 14 — PROCESSUS PÉNAL ET
DÉSORDRE MENTAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 68 pages (français), 61 pages (anglais). Septembre 1975.
22. DOCUMENT DE TRAVAIL 15 — LA PROCÉDURE PÉNALE:
RESPONSABILITÉ POLITIQUE ET JUDICIAIRE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 66 pages (français), 60 pages (anglais). Février 1976. No cat. J32-1/15-1976
23. DOCUMENT DE TRAVAIL 16 — RESPONSABILITÉ PÉNALE ET
CONDUITE COLLECTIVE.
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 78 pages (français), 68 pages (anglais). Mars 1976. No cat. J32-1/16-1975.
- Rapports au Parlement
24. LA PREUVE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 131 pages (français), 115 pages (anglais). Décembre 1975.
No cat. J31-15/1975.
25. PRINCIPES DIRECTEURS DES SENTENCES ET MESURES NON
SENTENCIALES DANS LE PROCESSUS PÉNAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 74 pages (français), 71 pages (anglais). Février 1976. No cat. J31-16/1975.
26. NOTRE DROIT PÉNAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 44 pages (français), 42 pages (anglais). Mars 1976. No cat. J31-19/1976.
27. EXPROPRIATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 40 pages (français), 38 pages (anglais). Avril 1976. No cat. J31-17/1976.
28. LE DÉSORDRE MENTAL ET LE PROCESSUS PÉNAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po., 61 pages (français), 53 pages (anglais). Avril 1976. No cat. J31-18/1976.

chaque langue, juin 1975. N° cat. J31-7/1974.

8. LA PREUVE —
12. LE SECRET PROFESSIONNEL DEVANT LES TRIBUNAUX
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8½ x 11 po.,
28 pages (français), 26 pages (anglais). Juin 1975. N° cat. J32-3/11-1975.
9. RAPPORT SUR L'ENQUÊTE PORTANT SUR LA COMMUNICATION DE
LA PREUVE AVANT LE PROCÈS EN MATIÈRE PÉNALE —
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8½ x 11 po.,
126 pages (français), 116 pages (anglais). Décembre 1974. N° cat. J31-6/1974.
- * LE SYSTÈME CANADIEN DE PAIEMENT ET L'ORDINATEUR —
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8½ x 11 po.,
98 pages (français), 80 pages (anglais). 1974. N° cat. J31-3/1974.
10. PROCÉDURE PÉNALE — PROPOSITION CONCERNANT
L'ADJUDICATION DES FRAIS ET DÉPENS EN DROIT PÉNAL —
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8½ x 11 po.,
29 pages (français), 28 pages (anglais). Août 1973. N° cat. J31-13/1975.
- * DROIT PÉNAL — OBSCÉNITÉ —
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8½ x 11 po.,
87 pages (français), 81 pages (anglais). Juillet 1974 (deuxième tirage).
N° cat. J31-2/73.
- * DROIT PÉNAL — PRINCIPES GÉNÉRAUX — L'APTITUDE À SUBIR LE
PROCÈS —
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8½ x 11 po.,
65 pages (français), 57 pages (anglais). Mai 1973. N° cat. J31-11/1975.
11. POUR UNE CODIFICATION DU DROIT PÉNAL CANADIEN —
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
67 pages (français), 56 pages (anglais). Avril 1976. N° cat. J31-26/1976.
12. DROIT DE LA FAMILLE — EXÉCUTION DES ORDONNANCES
DE SOUTIEN —
C.R.D. Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
33 pages (français), 47 pages (anglais). Avril 1976. N° cat. J31-27/1976.
- Documents de travail**
- * DOCUMENT DE TRAVAIL 1 — TRIBUNAL DE LA FAMILLE.
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
57 pages (français), 55 pages (anglais). Janvier 1974. N° cat. J32-1/1-1974.
13. DOCUMENT DE TRAVAIL 2 — DROIT PÉNAL — LA NOTION DE
BLÂME — RESPONSABILITÉ STRICTE.
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
44 pages (français), 38 pages (anglais). Février 1974. N° cat. J32-1/2-1974.
- * DOCUMENT DE TRAVAIL 3 — LES PRINCIPES DE LA DÉTERMINATION
DE LA PEINE ET DU PRONONCÉ DE LA SENTENCE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
38 pages (français), 35 pages (anglais). Mars 1974. N° cat. J32-1/3-1974.
14. DOCUMENT DE TRAVAIL 4 — PROCÉDURE PÉNALE —
LA COMMUNICATION DE LA PREUVE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
49 pages (français), 44 pages (anglais). Juin 1976. N° cat. J32-1/4-1974.
15. DOCUMENTS DE TRAVAIL 5 et 6 — LE DÉDOMMAGEMENT ET
L'INDEMNISATION — L'AMENDE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 6½ x 9¾ po.,
50 pages (français), 48 pages (anglais). Octobre 1974. N° cat. J32-1/5-1974.

A. Publications disponibles gratuitement à la Commission. Utiliser le bon de commande «A», page 29.

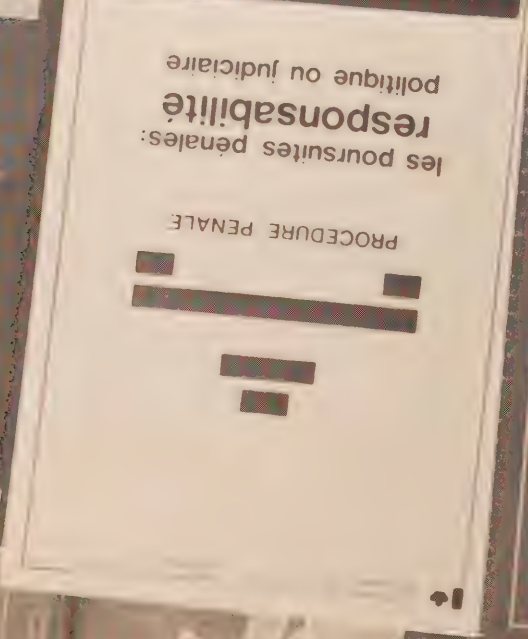
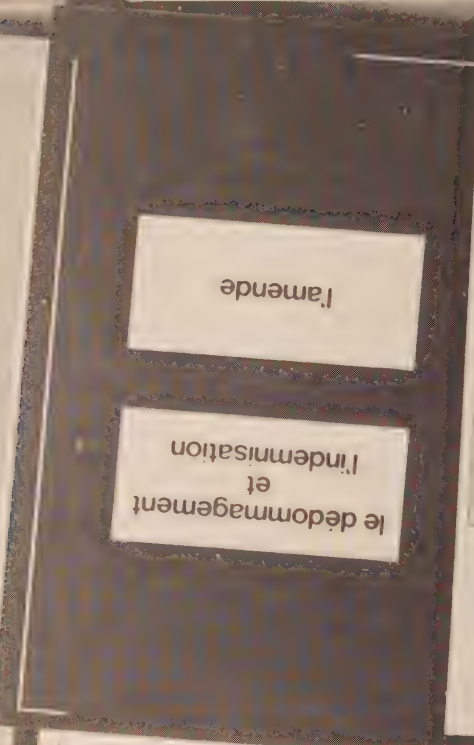
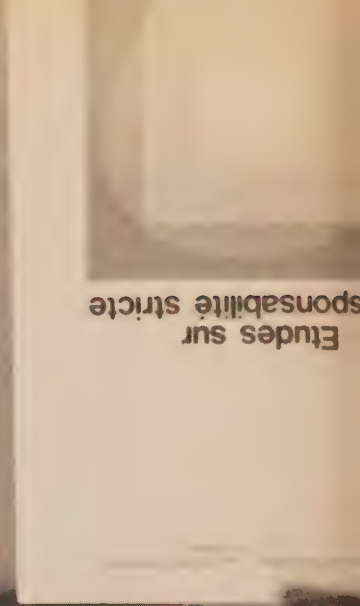
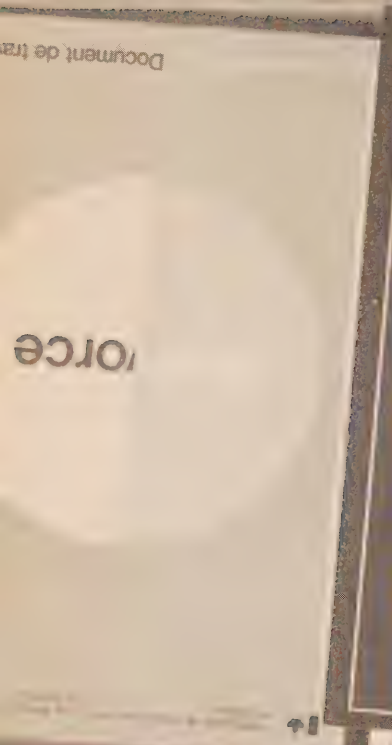
Rapports généraux

- * PROGRAMME DE RECHERCHE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 21 pages
chaque version. Mars 1972. N° cat. J31-1/1.
- * RAPPORT ANNUEL 1971-72
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 26 pages total.
- * RAPPORT ANNUEL 1972-73
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 38 pages (français).
- * RAPPORT ANNUEL 1973-74
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 21 pages (français).
- 1. RAPPORT ANNUEL 1974-75
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 35 pages (français).
- 2. RAPPORT ANNUEL 1975-76
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 31 pages (français).
- 3. LA PREUVE —
1. L'HABILITÉ ET LA CONTRAINTE À TÉMOIGNER
2. LA FORME DE L'INTERROGATOIRE
3. LA CRÉDIBILITÉ
4. LA MORALITÉ
C.R.D. — Canada (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 86 pages (français), 65 pages (anglais). Août 1972 (deuxième tirage). N° cat. J32-3/1.

Études préliminaires

- 4. LA PREUVE —
5. LA CONTRAINTE DE L'ACCUSÉ ET L'ADMISSIBILITÉ DE SES DÉCLARATIONS
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 48 pages (français), 42 pages (anglais). Janvier 1973. N° cat. J32-3/2.
- 5. LA PREUVE —
6. CONNAISSANCE JUDICIAIRE
7. OPINIONS ET TÉMOIGNAGES D'EXPERTS
8. FARDEAUX DE LA PREUVE ET PRÉSUMPTION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 71 pages (français), 67 pages (anglais). Juillet 1973. N° cat. J32-3/3.
- * LA PREUVE —
9. OUI-DIRE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 22 pages (français), 20 pages (anglais). Mai 1974. N° cat. J32-5/1974.
- 6. LA PREUVE —
10. L'EXCLUSION DE LA PREUVE ILLÉGALEMENT OBTENUE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 41 pages (français), 36 pages (anglais). Novembre 1974. N° cat. J32-3/10.
- 7. LA PREUVE —
11. CORROBORATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais) 8 1/2 x 11 po., 19 pages dans

* Épuisé.



le catalogue des publications



documents publiés en 1975-76

Études préliminaires

La preuve — 11. Corroboration
La preuve — 12. Le secret professionnel devant les tribunaux
Répertoire des pouvoirs discrétionnaires
Pour une codification du droit pénal
Droit de la famille — Exécution des ordonnances de soutien

Documents de travail

Document de travail 10 — Les confins du droit pénal
Document de travail 11 — Emprisonnement — Libération
Document de travail 12 — Les divorces et leur soutien
Document de travail 13 — Le divorce
Document de travail 14 — Processus pénal et désordre mental
Document de travail 15 — Procédure pénale. Les poursuites pénales:
responsabilité politique ou judiciaire
Document de travail 16 — Responsabilité pénale et conduite collective

Rapports au Parlement

La preuve
Principes directeurs:
Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal
Notre droit pénal
L'expropriation
Désordre mental dans le processus pénal
Le droit de la famille
L'observance du dimanche
Document de soutien
La crainte du châtement

Divers

Rapport annuel 1974-75

Comptes et dossiers du personnel	M. Montpetit
Courrier et messageries	M. Sabourin
	C. St-Jean
Archives	B. O'Neill
	L. DeCotret
	S. Giroux
Photocopie	S. McConnell
Publications	C. Lalonde, gestionnaire des publications
	E. Lewis, distribution
	J. Lizotte
	C. Voyer
Locaux et approvisionnements	J.-P. Legault
Secrétariat et réception	A. Roberts, secrétaire du président
	B. Rosenberg, secrétaire du vice-président
	I. Harrison, secrétaire du commissaire
	F. Decelles, secrétaire du commissaire
	H. Voyer, secrétaire du secrétaire de la Commission
	D. Côté
	D. Demers
	P. Gagnon
	F. Giguère
	R.-M. Haché
	M. Ippertiel
	C. Kennedy
	D. Lemery
	P. Letourneau
	H. McNally
	N. Patterson
	L. Polgar
	P. Côté
Edition automatique	
Traduction	

les commissaires et le personnel

La Commission

Président	L'honorable Antonio Lamer, juge à la Cour supérieure du Québec
Vice-président	L'honorable John C. Bouck, juge à la Cour suprême de la Colombie-Britannique
Commissaires	M ^e Gérard V. La Forest, c.r. M ^e Jean-Louis Baudouin
Secrétaire	M ^e Jean Côté

Le personnel de recherche

ATRENS, Jérôme, B.A., B.C.L.
BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
CHRÉTIEN, François, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec
EDDY, Howard R., B.A., J.D., membre du Barreau de l'Etat de Washington
ELTON, Tanner, B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de l'Ontario
FITZGERALD, Patrick, M.A., professeur de droit, Université Carleton, avocat, Angleterre
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., professeur agréé de droit, Université de Montréal et membre du Barreau du Québec
FRANCOEUR, Henri, ancien directeur-adjoint de la police de Laval et ancien inspecteur-détective de la police de Montréal
GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec
HOUGH, Barbara, B.A., LL.B.
ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.
JANISCH, Hudson N., B.A., LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.
JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., professeur agréé de droit, Université Dalhousie
KRASNICK, Mark, B.A., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.
PAYNE, Julien D., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
REID, Alan, B.A., B.C.L., LL.M.
RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
SILVERMAN, Hugh W., M.A., LL.M., S.J.D.
SILVERSTONE, Samuel, B.A., B.C.L., LL.M.
WALLER, Peter Louis, LL.B., LL.M.
WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M., membre du Barreau de l'Ontario

Le personnel administratif

Directeur des opérations
M. H. F. Webber
Gérants de bureau
G. Lajoie, Ottawa
M. Harvey, Montréal
I. Roy, bibliothécaire
D. Aubin
J. Lindsay

Bibliothèque

conformément à cet objectif, d'écrire dans une langue simple et directe, c'est ce que nous avons fait en rédigeant le Code de la preuve, les projets de recommandations législatives et le modèle de projet de loi à venir sur le vol et la fraude. Nous avons aussi publié une étude préliminaire sur la codification dans laquelle nous avons fait l'examen du problème fondamental de l'insertion de la codification de droit civil dans un contexte de common law. La conception du droit civil, basée comme elle l'est sur un fondement plus théorique, peut être idéalement séduisante. Jusqu'à quel point peut-elle être intégrée en pratique dans un système juridique orienté principalement vers le common law? C'est là une question qui demande à être étudiée plus en profondeur. Entre temps, que ce soit par le biais d'un type de codification propre au droit civil ou d'un autre véhicule législatif, nous devons faire la guerre à l'hermétisme, à la complexité et à la confusion juridiques qui font tous obstacle à la réforme du droit. Il s'agit là bien sûr d'une lutte continue. Nous sommes engagés dans une course de relais sans fin d'arrivée.

aucun fil d'arrivée

Ce fut donc pour nous une année productive par excellence. Bien que nous n'ayons battu aucun record, elle a marqué le point culminant de nos cinq dernières années.

Pourtant, comme nous l'avons dit dans les pages précédentes, la réforme du droit ne savait avoir de fin. Les rapports non plus ne sont pas une fin mais un commencement. Nous pouvons dire à leur sujet ce qu'un intellectuel américain a dit des décisions judiciaires: ce ne sont pas des points d'arrêt mais des points de repère.

C'est maintenant, croyons-nous, que commence notre travail véritable en droit pénal. Des consultations intergouvernementales ont lieu pour élaborer des méthodes d'implantation du système de déjudiciarisation préalable au procès et nous sommes heureux de prendre part à ces discussions. Nous continuons d'utiliser les connaissances techniques que nous avons acquises et les contacts que nous avons établis dans le domaine du désordre mental; ceux-ci s'avèreront inestimables lors de l'examen de la défense fondé sur l'aliénation mentale. Dans le domaine du droit pénal général, nous achevons une étude commencée

il y a deux ans sur un nouveau projet de loi sur le vol et la fraude. Nous continuons, à la lumière de nos rapports au Parlement, une réflexion entreprise voici cinq ans sur la responsabilité pénale en général. Nous traçons le plan d'une étude sur les problèmes soulevés par la vie, la mort, la loi et les valeurs. Nous nous préparons enfin à faire rapport sur divers aspects qui ont été à l'étude au cours de l'année, dont l'outrage au tribunal, les infractions d'ordre sexuel, le jury, les procédures préalables au procès et les procédures présentencielles.

Notre travail en droit de la famille est, à toutes fins pratiques, terminé. Toutefois, la compétence en ce domaine est largement répartie entre le fédéral et le provincial. Cela signifie que des concepts nouveaux comme ceux que nous recommandons dans nos rapports, ne peuvent être imposés, mais doivent obtenir l'assentiment des intéressés. Pour parvenir à cet accord, il faut qu'il y ait consultation entre le fédéral et le provincial et là encore, nous serions ravis d'apporter notre aide dans toute la mesure de nos possibilités.

Pour ce qui est du droit administratif, c'est différent. Le travail en ce domaine est devenu la tête d'affiche de notre programme de recherche. Notre série d'études sur les organismes administratifs est en voie d'être terminée. Nous publierons bientôt un document d'ordre général et nous avons entrepris des études touchant un certain nombre de secteurs particuliers qui suscitent des difficultés. Nous sommes aussi en train de préparer, comme nous l'avons dit dans les pages qui précèdent, un document de travail relatif à la Loi sur les enquêtes. Pendant ce temps, notre travail sur les implications de la

mise sur ordinateur du système de paiement se poursuit.

Reste la question de la rédaction et de la codification. En dernière analyse, les lois ne peuvent être meilleures que les termes dans lesquels elles sont formulées. Si «l'habit souvent fait le moine», à plus forte raison le style fait-il la loi. Simplifier la loi, la rendre plus facilement compréhensible et la faire pénétrer dans chaque foyer, voilà ce qu'à toujours été notre objectif. Nous avons tenté,

Les services administratifs

Le ministère de la Justice, une fois que le rapport de la Commission a été transmis au ministre pour que le Parlement en soit saisi.

personnel nécessaires aux programmes de recherche, de consultation et d'information intellectuelle dont elle jouit à l'égard de la Commission doit convaincre le Conseil du trésor avant de soumettre ses prévisions budgétaires à l'approbation du Parlement.

Ces tâches font partie de la réforme du droit et elles ont toutes contribué à une année très productive.

est ainsi à la Commission. Le fonctionnement efficace de la Commission est attribuable autant au travail méticuleux et constant de nos préposés aux locaux et au matériel, à la reproduction et aux messageries, à celui des responsables de l'expédition, des gérants de bureau au siège social à Ottawa et au bureau régional de Montréal et du personnel de la comptabilité, qu'à certains aspects apparemment plus prestigieux de notre travail. La responsabilité de faire marcher cette machine de façon harmonieuse incombe au directeur des opérations. En plus de voir à l'administration des finances, du personnel et des services généraux, il administre les nombreux contrats de recherche, à court et à long terme, qui alimentent la Commission en travaux de recherche.

Toutes les tâches, qu'elles soient grandes ou petites, intellectuelles ou matérielles, demandent de la coordination. La Commission définit d'abord les politiques. Ensuite, le secrétaire de la Commission et les comités spéciaux voient à leur mise en œuvre. Le comité administratif, dirigé par le président, constitue l'un des principaux comités. Sa fonction consiste principalement à approuver les contrats et à faire l'achat de services à l'extérieur de la Commission. Il vise l'efficacité par un contrôle approprié des finances. Ce comité doit faire preuve non seulement de prévoyance, puisque les budgets sont établis environ dix-huit mois à l'avance, mais aussi d'une grande habileté dans les négociations et d'une grande capacité de persuasion lors de l'évaluation annuelle des besoins financiers et des besoins en

part d'un commissaire. C'est à notre chef des traductions qu'incombe la tâche journalière de coordonner ce travail exigeant et de réviser la plupart des documents. C'est là une tâche importante puisque les documents de la Commission sont officiels dans l'une et l'autre langues. Ces publications constituent notre meilleur outil d'information, de consultation et de participation. La préposée aux publications approuve plus de huit mille institutions et individus intéressés à nos différents documents. Parmi ceux-ci figurent des juges et des détenus, des avocats et des consommateurs, des parlementaires et des citoyens ordinaires, des universitaires et des étudiants, des réformateurs du monde entier et des personnes d'ici qui ont soit de changement. Tous sont traités en égaux. Leur intérêt pour la réforme du droit fait partie intégrante de notre méthodologie, car sans le sens commun que leurs commentaires nous transmettent notre travail pourrait perdre contact avec la réalité.

La consultation

Les commentateurs vont et viennent. Ils viennent sous la forme de certaines de lettres, d'exposés, de réunions, de conférences et de séminaires. Ils s'en vont sous forme de discours, de discussions en ateliers, d'échanges privés et de commentaires écrits. Aucune lettre cependant ne demeure sans réponse. Bien qu'il ne soit pas toujours possible de fournir des réponses aussi détaillées que nous le voudrions, la Commission n'étant pas un conseiller juridique et ne pouvant agir comme tel, toutes les personnes qui nous écrivent, qu'elles soient ou non d'accord avec une de nos positions, reçoivent une réponse. Ce sont les commissaires, le secrétaire ou le personnel de recherche qui répondent. Toutefois, le flot de nos communications passe entre les mains du personnel des archives et des messageries, qui inscrit au registre, classe, transmet, reproduit et expédie annuellement plusieurs milliers de lettres et documents. Dans un organisme aussi petit que la Commission, on donne souvent au talent l'occasion de prospérer. C'est ainsi qu'une secrétaire s'occupera de préparer une analyse exhaustive des commentaires reçus relativement à un domaine du droit, afin qu'un résumé de ces commentaires soit mis à la disposition des parties intéressées, par exemple

son rôle et fier de ce rôle. Les dactylos tapent les différentes versions des textes de recherche et d'autres documents jusqu'à ce que les auteurs et la Commission s'entendent sur le contenu. Ensuite, l'opérateur de l'éditeur automatique insère le texte et les codes d'impression dans la mémoire de « la machine »; celle-ci est devenue un instrument inestimable pour notre programme de publications, permettant une économie de temps et d'argent.

La Commission s'est donnée un certain style que plusieurs observateurs tant ici qu'à l'extérieur, ont qualifié de jeune, de dynamique, de rafraîchissant et même de « swinging »! Selon nous, cette image est la conséquence tant de la forme de nos publications que de leur contenu. L'apparence extérieure de nos publications nous aide à faire passer notre message. Bien entendu, nous considérons que le fait de rendre nos documents aussi attrayants que possible fait partie de notre travail. Le crédit devrait cependant en revenir surtout aux membres du personnel des publications qui ont concrétisé les objectifs de la Commission dans des publications d'une qualité professionnelle supérieure, avec une imagination qui n'a d'égale que leur habileté. Le chef des publications est en grande partie responsable de ce résultat. C'est lui qui annote les copies, qui fait la correction d'épreuves, qui supervise la mise en pages et la disposition, qui surveille le travail de composition et d'impression en plus de veiller à une myriade d'autres détails.

Nos documents et nos rapports sont publiés simultanément dans les deux langues officielles. La plupart sont d'abord rédigés en anglais, mais pas tous. Quelques-uns sont rédigés à la fois en anglais et en français. D'autres sont tout d'abord écrits en français; ce fut le cas, par exemple, de l'étude préliminaire sur la codification. Mais, quelle que soit la langue de départ, le volume de nos traductions demeure énorme.

Les traductions font l'objet de soins attentifs. Pour chaque texte, nous utilisons le meilleur traducteur disponible, quelqu'un qui connaît bien le domaine particulier du droit dont il est question dans ce texte. Nous soumettons ensuite la traduction à la révision d'un professionnel, puis nous la mettons au point et, en dernier lieu, elle fait l'objet d'un examen minutieux de la

Le personnel de soutien

Il a été dit qu'au temps de la guerre, il fallait cent personnes au sol pour maintenir un pilote dans les airs. De la même façon, les commissaires et les chercheurs peuvent compter sur le soutien essentiel des administrateurs, bibliothécaires, secrétaires, responsables des archives, éditeurs, traducteurs et du personnel préposé aux finances et à l'aménagement. Ce sont là des personnes qui s'occupent des aspects mécaniques du fonctionnement de la Commission. Elles constituent le rouage qui est tellement essentiel à tout programme dynamique de réforme du droit. Qu'il s'agisse de la bibliothèque, des publications ou du mécanisme de consultation de grande envergure et de son système de rétroaction, ce sont là les outils sans lesquels la recherche et la formulation des politiques se feraient au prix de graves difficultés.

La bibliothèque

Les livres ne fournissent pas toutes les réponses et les livres de droit ne font pas exception à la règle. Il demeure que ce sont des instruments importants pour les chercheurs. Notre politique, qui a été fermement établie dès le début de nos travaux, consiste à faire de notre bibliothèque un instrument juridique spécialisé, mis essentiellement au service de notre programme de recherche.

Notre bibliothécaire et son personnel, limité à deux assistantes, ont rassemblé et maintiennent une collection de base qui fournit l'essentiel du matériel de référence. De plus, nous participons activement à un programme extensif de prêts entre bibliothèques en collaboration avec les nombreuses bibliothèques de la région de la capitale nationale, tant au niveau du gouvernement qu'au niveau privé, et même ailleurs au pays.

Un des éléments les plus valables de la documentation que nous utilisons pour nous tenir à la fine pointe de l'évolution du droit et de la pensée juridique, se trouve dans des journaux et périodiques de haut calibre. Notre bibliothèque est abonnée à toutes les revues juridiques des facultés de droit canadiennes et à celles des meilleures facultés situées à l'étranger. De plus, un système d'échanges à l'échelle mondiale avec des organismes

Les publications

étrangers de réforme du droit ou avec des agences aux buts similaires, nous donne accès à des documents de recherche et des rapports sur plusieurs sujets d'actualité juridique. Nos propres documents de recherche, dont plusieurs n'ont pas été publiés, font aussi partie de notre collection permanente. De cette façon, ils sont à la disposition des personnes intéressées qui peuvent les consulter dans notre salle de lecture ou les obtenir l'aide d'un prêt inter-bibliothèques.

La responsabilité de mettre en oeuvre la politique de la Commission relative à la bibliothèque incombe au secrétaire de la Commission. Pour accomplir cette tâche, le secrétaire et le personnel de la bibliothèque bénéficient de l'aide permanente de la bibliothèque. Ce comité permanent a été formé par la commission. Il est présidé par un commissaire.

Plusieurs voient dans la réforme du droit une forme quelconque d'art abstrait. Telle n'est pas la perception des secrétaires, traducteurs, techniciens de l'édition, expéditeurs et nombreux autres membres du personnel de soutien. Pour eux, la réforme du droit constitue un flot incessant de publications qui suppose un processus sans fin de vérifications, révisions et soins attentifs. Les publications de la Commission montrent la réforme en action; elles sont l'expression visuelle de son mandat.

Au cours de l'année, la Commission es devenue une maison d'édition de dimension respectable. Elle a publié sept rapports bilingues à l'intention du Parlement, sept documents de travail bilingues, sept études préliminaires et documents de soutien, chacun en deux éditions distinctes, l'une française, l'autre anglaise, ainsi que plusieurs réimpressions qui ont paru dans des publications professionnelles, des dépliant d'information, des résumés et des communautés de presse. En tout, nous avons publié vingt-sept documents différents atteignant un tirage combiné de deux millions.

Pour l'aider à surveiller et à diriger cette entreprise à la fois considérable et complexe, le secrétaire de la Commission peut compter sur un personnel dévoué et compétent, convaincu de l'importance

Une institution n'est ni meilleure ni pire que son personnel. La Commission a eu la bonne fortune d'avoir un personnel compétent et énergique à tous les niveaux: commissaires, chercheurs, administrateurs et personnel de soutien.

Quelques-uns des membres de l'équipe ont maintenant pris un autre chemin.

Notre premier président, monsieur le juge E. Patrick Hartt, et le commissaire Johann W. Mohr nous ont quittés cette année. Ce rapport serait incomplet si nous ne faisions pas état de notre appréciation de leur travail.

Monsieur le juge E. Patrick Hartt

En choisissant monsieur le juge Hartt comme premier président en 1971,

John Turner, alors ministre de la Justice, a dit qu'il voulait de «jeunes tiges». Dans

les années qui suivirent, on a pu constater la justesse de ce choix. Au cours des cinq premières années, monsieur le juge Hartt a

été la cheville ouvrière de la Commission, l'inventeur de son style unique dans

le domaine de la réforme du droit et celui sur



qui reposaient les plus lourds fardeaux. Alliant réalisme, humanité et imagination, il a donné à la Commission son orientation propre, fortement canadienne. Nous regrettons, bien sûr, son départ, et lui souhaitons tout de même tout le succès possible; nous nous consolons à la pensée qu'il continuera d'être associé à la Commission, et aussi que rien n'illustre mieux la santé d'un organisme qu'un transfert ordonné d'autorité. En effet, c'est monsieur le juge Antonio Lamer,

Les chercheurs

Quelques-uns des membres du personnel de recherche sont toujours à la Commission. D'autres s'en sont allés vers la magistrature, vers la pratique ou vers l'enseignement universitaire. Nos travaux n'auraient pu être menés à bonne fin sans leur concours. La liste complète de nos chercheurs figure à la fin de ce rapport.

Le docteur J. W. Mohr

Le docteur Mohr a été nommé commissaire le 1^{er} janvier 1973. Non pas avocat mais sociologue, sa contribution à notre travail a revêtu un caractère unique. Dans tous les domaines, il a apporté un point de vue fondé non seulement sur sa spécialité mais aussi sur un humanisme de grande envergure. Linguiste, anthropologue, criminologue et philosophe, il a approfondi et élargi toutes nos délibérations grâce à sa façon nouvelle d'aborder les problèmes. Ses connaissances empiriques et statistiques se sont avérées tout particulièrement inestimables. Tout en regrettant vivement son départ, nous lui souhaitons bonne chance. C'est un grand réconfort pour nous de savoir que son message n'a pas été oublié et qu'à l'instar de monsieur le juge Hartt, le docteur Mohr demeure en relation avec la Commission. C'est le professeur Jean-Louis Baudouin qui lui succède.

La mise en œuvre

Cela fait donc sept rapports et environ deux cents recommandations. Mais ensuite, qu'en fait-on? C'est là qu'entrent en jeu le ministre de la Justice, le gouvernement et le Parlement. Nous leur avons maintenant passé le témoin.

Et pourtant, tout en nous activant dans d'autres domaines, d'autres aspects et d'autres problèmes, nous ne nous dissociions pas du travail que nous avons accompli. Bien au contraire, si on fait appel à nous, nous sommes tout à fait disposés à fournir des consultations, des avis et notre collaboration sous tout autre forme. Toutefois, la réforme du droit dans ces domaines relève désormais du ministre. C'est à lui que les intérêts devraient envoyer leurs commentaires sur nos rapports. Cependant, nous aimerions en recevoir une copie.

Le droit de la famille

La famille n'est pas, de prime abord, une institution juridique. Dans le cours ordinaire de la vie familiale, rien n'est plus lointain que le droit. En situation de crise, cependant, lorsque les relations familiales en viennent à se rompre, on a recours au droit pour y mettre de l'ordre.

Sous ce rapport notre droit comporte des faiblesses. En premier lieu, tout le processus juridique portant sur les cas d'instabilité familiale est morcelé. Deuxièmement, la loi s'attache surtout aux causes du divorce, au détriment de certaines questions fort importantes comme la protection de l'enfant, les biens et l'obligation alimentaire. Troisièmement, la structure juridique chargée de régler ces problèmes n'est pas adaptée à la réalité sociale actuelle. Finalement, la situation des enfants en ce domaine est loin d'être satisfaisante, dans la mesure où ils n'ont pas la possibilité de se faire entendre.

Afin de remédier à ces lacunes, le rapport préconise une nouvelle façon de résoudre les problèmes familiaux. Il recommande en particulier:

- la mise sur pied de tribunaux de la famille à juridiction intégrale dont l'existence serait fondée sur un accord entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux;
- l'acceptation de la rupture du mariage comme seul motif de la dissolution du mariage; ce motif devrait être une question non litigieuse, et le témoignage d'un seul des époux devrait en être une preuve suffisante;

- le règlement des questions importantes concernant les biens et le soutien financier, indépendamment des questions reliées à la rupture des relations personnelles;

- la mise en place de moyens permettant le partage égal des biens acquis par l'un ou l'autre des époux au cours du mariage;

- la reconnaissance du soutien financier en tant que moyen visant à promouvoir la réadaptation économique, soutien qui doit se prolonger aussi longtemps que les besoins raisonnables existent; et,
- la reconnaissance des droits fondamentaux des enfants d'un mariage dissous

L'observance du dimanche

au soutien social, psychologique et économique, de la nécessité de tenir compte de leurs opinions sur ces questions et de la nécessité que les décisions prises pour résoudre ces problèmes le soient en vue du meilleur intérêt de l'enfant.

L'observance du dimanche est un rapport spécial qui a été préparé à la demande de l'ancien ministre de la Justice. Au Canada, les lois relatives à l'observance du dimanche ont tout d'abord un caractère religieux qui consiste à empêcher la profanation du jour du Seigneur. Elles ont aussi un caractère laïque visant à assurer aux travailleurs un jour de repos sur sept.

Il y a, aujourd'hui, quatre problèmes majeurs dans ce domaine du droit. Premièrement, l'interdiction de divers genres d'activités, le dimanche, demeure en grande partie sans effet en raison des législations provinciales, de l'absence de poursuites et de la modicité des peines imposées. Deuxièmement, l'incertitude règne quant au transport par camion le dimanche. Troisièmement, la compétence accordée aux provinces par la constitution n'est pas clairement établie. Et, quatrième-ment, l'on n'a pu concilier de façon satisfaisante la liberté de religion avec la législation actuelle.

Pour résoudre ces problèmes le rapport recommande:

- que la Loi sur le dimanche soit abrogée;
- que les provinces et les territoires soient libres d'adopter leurs propres mesures civiles relativement à l'observance du dimanche et d'autres jours fériés;
- qu'avant d'abroger la Loi, le gouvernement fédéral donne aux provinces et aux territoires le temps d'examiner, de modifier et d'adopter leurs propres mesures;
- que la transition de la loi fédérale aux lois provinciales se fasse sans retard; et
- que le pouvoir fédéral de réglementer le transport par camion le dimanche, soit temporairement incorporé à la Loi sur le transport par véhicule à moteur.

C'est une suggestion du ministère de la Justice, en 1972, qui nous amena à l'étude de l'expropriation. Bien que la promulgation, en 1970, d'une nouvelle loi sur l'expropriation ait enlevé à ce sujet son caractère d'urgence, cette loi avait laissé intacts plus de 1,200 pouvoirs d'expropriation. Bien souvent, le droit applicable à une situation donnée se trouve dans plus d'une loi. Il semble nécessaire qu'une loi fédérale unique définisse tous les pouvoirs et toutes les procédures d'expropriation.

Les principes directeurs d'un juste droit de l'expropriation énoncés par le rapport sont: *l'égalité du traitement* — toutes les expropriations doivent être soumises au même droit, et tous les citoyens doivent avoir les mêmes droits face à l'expropriation; *l'accessibilité et la simplicité* — toutes les règles de droit pertinentes doivent se trouver dans une loi unique rédigée en termes simples et complétée par un fascicule d'information net et précis; *le droit à l'information* — celui qui exproprie doit fournir des renseignements sur les plans, les droits et les procédures, les méthodes d'évaluation, les prix payés et les accords conclus; *l'équité* — il doit être donné un préavis suffisant des expropriations envisagées, des audiences publiques équitables doivent être tenues et une juste indemnité doit être accordée pour toutes les pertes et pour tous les frais raisonnables qu'on est en mesure de prouver; *la responsabilité politique* — le recours à l'expropriation doit être approuvé et motivé par l'autorité publique. Pour mettre en oeuvre ces principes directeurs, le rapport recommande:

- que tous les pouvoirs d'expropriation soient condensés dans une loi unique;
- que la loi soit rédigée en termes clairs et qu'elle soit complétée par une brochure d'information;
- que l'audience préalable à l'expropriation devienne une enquête publique, que la loi contienne des dispositions qui donnent un sens véritable au droit de l'individu à être entendu, et que le choix de l'emplacement d'un projet soit sujet à l'examen de ceux qui connaissent le mieux la région proposée;

Le désordre mental dans le processus pénal

Tous nos rapports sont le fruit d'un effort de collaboration, mais tout particulièrement celui-ci. Il résulte d'une consultation générale à travers tout le Canada auprès de psychiatres et d'autres personnes intéressées au problème du désordre mental. Son importance réside dans le fait qu'il constitue le point de jonction de deux phénomènes inquiétants: la criminalité et la maladie mentale.

Le rapport traite des diverses façons dont le désordre mental influe sur le processus pénal. Il se préoccupe des politiques législatives à l'égard du malade mental, de l'aptitude à subir le procès, du problème des mesures à prendre à l'égard de la personne mentalement inapte à subir son procès et du recours aux ressources disponibles dans le domaine de la santé mentale dans le cadre du processus pénal. Mis à part le problème du moyen de défense fondé sur l'aliénation mentale dont l'étude est reportée à plus tard, le rapport fait des recommandations sur tous les aspects du désordre mental dans le processus pénal. Certaines d'entre elles sont destinées à être mises en œuvre, alors que d'autres ont trait à la formulation d'une politique.

De façon générale, les articles du Code criminel qui traitent du désordre mental doivent être réétudiés. Le gouvernement devrait fournir des données claires et précises qui permettront tant les changements qui surviendront tant au niveau de la pratique qu'au niveau de la procédure. Les politiques en ce domaine devraient être axées sur la nécessité d'assurer un traitement équitable au malade mental, de mettre l'accent sur la déjudiciarisation préalable au procès et de repenser toutes les formes de détention qui lui sont imposées.

Au cours de l'étape antérieure au procès, la police et la Couronne devraient encourager la déjudiciarisation du délinquant atteint de maladie mentale. On devrait leur enseigner à reconnaître ces délinquants et à résoudre les problèmes qu'ils posent. Ces politiques relatives au dépistage du malade mental devraient être fondées sur des critères définis. Elles devraient être élaborées au niveau local, de façon à prendre en considération les facteurs propres à chaque communauté.

La mesure qui consiste à exempter l'accusé de son procès par suite de son incapacité à y participer en raison d'un désordre mental devrait être conservée. L'objectif devrait consister à lui garantir un traitement équitable et à s'assurer qu'il convient vraiment de le faire comparaître devant une instance pénale. On devrait s'interroger sur les limites actuellement imposées à la règle de l'incapacité à subir le procès. On devrait considérer la détention de l'accusé inapte comme une solution de dernier ressort. Il faudrait faire du verdict d'«acquittement pour cause d'aliénation mentale» un véritable acquittement. Le rapport contient également des recommandations détaillées visant la mise en œuvre de toutes ces suggestions. Le choix de la sentence à prononcer à l'endroit du prévenu atteint de désordre mental doit répondre d'abord à des considérations d'équité, compte tenu des circonstances. Le rôle du traitement psychiatrique n'est que secondaire dans le cadre d'une sentence juste, et ce traitement doit recevoir le consentement du délinquant. En outre, à cause de la complexité des problèmes de compétences, la consultation entre les divers niveaux de gouvernements et entre les divers organismes responsables devient essentielle. En ce qui a trait à l'utilisation des ressources dans le domaine de la santé mentale, le rôle du spécialiste consiste à conseiller le tribunal, non pas à se substituer à lui. Toutefois, la procédure judiciaire devrait permettre à ces spécialistes de témoigner sur les questions de leur compétence. En raison de leur rareté, on devrait faire des ressources psychiatriques une utilisation aussi efficace que possible. En règle générale, on ne devrait pas imposer à une personne un traitement psychiatrique dans le cadre du processus pénal sans obtenir au préalable son consentement.

Le rapport présente ensuite en détail les principes devant régir les sentences et mesures non sentencielles, de même que le processus sentenciel lui-même. En ce qui concerne les mesures non sentencielles, on doit viser la solution des conflits sans avoir recours au droit pénal. La police devrait éliminer du système judiciaire tous les cas qui sont susceptibles d'être réglés par une mesure extrajudiciaire, et elle devrait rendre publics ses critères relatifs à la déjudiciarisation. Les procureurs de la Couronne devraient utiliser leur pouvoir discrétionnaire pour encourager un règlement des affaires pénales, avant le procès.

En ce qui concerne les sentences, le rapport fait l'examen de tout un éventail de sentences possibles. Plus particulièrement, il précise que l'on doit faire usage de l'emprisonnement avec modération, et seulement dans trois situations précises: lorsqu'il s'agit de délinquants « dangereux » qui doivent être séparés de la communauté; dans les cas où aucune sentence plus légère ne peut suffire à *stigmatiser* un comportement; et dans les cas de refus *délibéré* de se soumettre à une autre sanction, auquel cas l'emprisonnement constitue une mesure de dernier ressort.

A propos du processus sentenciel, le rapport étudie les procédures relatives à la détermination de la peine et au prononcé de la sentence, le rapport présentiel, le dossier relatif à la détermination de la sentence, le devoir des avocats, la Commission de l'application de la peine et l'élaboration des critères relatifs à la détermination de la sentence.

Le rapport se termine sur des recommandations relatives à la formulation et à la mise en œuvre de politiques. Viennent en premier lieu quelques remarques sur l'information et l'éducation. L'état actuel des statistiques portant sur la nature du crime et l'administration de la justice au Canada est déplorable, il est de toute première importance de remédier à cette situation. Au manque d'information s'ajoute un manque d'efforts dans le domaine de l'éducation. Il est donc nécessaire, et c'est là une autre priorité, de redresser cette situation en préparant des cours de droit à l'intention des écoliers et du matériel d'information juridique à l'intention du grand public. Le rapport présente ensuite, à propos de l'administration de la justice, une série de

Notre droit pénal

Les recommandations sur le rôle que jouent les recommandations, la police, les procureurs de la Couronne, les tribunaux et enfin, les principes de l'application de la peine. En dernier lieu, le rapport donne un aperçu des modifications législatives qui s'imposent pour assurer la mise en œuvre de ces recommandations.

On trouve dans ce rapport une réflexion globale sur le droit pénal. Les fausses attentes et la conception erronée nous entretenons sur le rôle du droit pénal sont en grande partie responsables de la crainte que nous ressentons face à la criminalité et au droit pénal lui-même. Ce rôle est avant tout de réaffirmer et d'appuyer les valeurs sociales fondamentales.

De nos jours, ce rôle est mal rempli. Le droit pénal laisse beaucoup à désirer. Cela est dû à une réaction sociale excessive à la criminalité. Il y a un trop grand nombre de lois pénales, un trop grand nombre d'actes que nous qualifions de criminels, un trop grand nombre de poursuites d'accusations criminelles trop grand nombre d'affaires criminelles devant les tribunaux et un trop grand nombre de détenus dans les prisons.

Il nous faut donc refaçonner le droit pénal. Le secret réside dans la *modération*; nous le droit pénal aux crimes « véridiques », limitons la responsabilité pénale aux conduites vraiment répréhensibles; limitons le recours au procès pénal aux cas vraiment graves et limitons le recours à l'emprisonnement aux catégories énumérées dans le rapport sur les sentences et mesures non sentencielles.

En conséquence, le rapport propose un projet de législation abolissant la responsabilité stricte. Il suggère également des critères visant à criminaliser les crimes « véritables » et à faire des crimes « des infractions réglementaires, éliminer les détails inutiles, adopter un style plus approprié et prendre ses distances vis-à-vis de cette philosophie victorienne dépassée qui le sous-tend présentement.

les rapports au Parlement

Mil neuf cent soixante-seize a été l'année des rapports. Nous avons livré le fruit de cinq années de travail dans sept rapports au Parlement. De plus, chaque rapport contient un grand nombre de recommandations fermes.

Nos travaux se trouvent donc en majeure partie consignés dans ces rapports. Aussi, ce rapport annuel ne constitue ni un résumé, ni une explication détaillée des efforts que nous avons fournis dans chaque secteur du droit. Nous avons préféré récapituler brièvement ici chaque rapport dans l'ordre de sa publication.

La preuve

Il n'est pas de facette du travail d'un avocat qui fascine autant le profane que son habileté à plaider lors d'un procès, sauf si le profane est lui-même impliqué dans un procès. Dans ce cas l'enthousiasme du justiciable s'atténue considérablement du fait qu'il se trouve aux prises avec des règles techniques et arbitraires, et singulièrement avec les règles de la preuve. Bien que certaines règles de preuve soient nécessaires à l'impartialité et à



l'uniformité du débat judiciaire, le temps est venu de les reformuler complètement sur une base plus vaste. Nous avons besoin de règles facilement accessibles, claires et souples. Bref, il faut rationaliser et simplifier le droit de la preuve. En conséquence, le Code de la preuve que nous avons proposé expose d'abord des principes généraux. Au titre I, il est stipulé que toute preuve pertinente est admissible mais qu'une preuve peut être exclue si d'autres facteurs, par exemple le danger de créer un préjudice indu,

7

Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal: principes directeurs

L'empportent substantiellement sur sa valeur probante. Viennent ensuite six autres titres qui expliquent en détail les règles qui découlent logiquement de ces principes. Pour terminer, ajoutons quelques mots sur la rédaction, le bilinguisme et le bijuridisme. « Une loi », a dit Sénèque, « doit être concise afin que les citoyens puissent la comprendre facilement ». Dans un souci de concision et de clarté, nous nous sommes parfois écartés du modèle traditionnel de rédaction en plus d'ajouter des commentaires aux différentes règles. Nous voulions par là traduire au plan technique notre conviction que la loi, y compris la loi de la preuve, appartient à tout le monde. Nous avons aussi été influencés par les modèles conçus dans les pays de droit civil. Nous avons en outre voulu éviter de rédiger dans une langue, puis de traduire mot pour mot dans l'autre. Nous nous sommes plutôt efforcés de rendre la substance de chaque règle dans des termes adaptés à l'esprit de chaque langue.

Ce rapport réunit tous nos travaux en matière de sentences et de mesures non sentencielles. Il se fonde sur le postulat selon lequel notre façon d'aborder le problème de la criminalité dépend avant tout de nos attitudes et que la loi se situe tout au plus à la périphérie de cette façon de voir. Le rapport se présente donc comme un ensemble de principes directeurs.

Voici quelques-unes des prémisses sous-jacentes à ces principes directeurs. Le recours au droit pénal doit être empreint de modération; il convient de l'utiliser pour atteindre les objectifs qu'on lui a fixés et ne pas s'en servir pour la seule raison qu'il existe. L'un de ces objectifs consiste à ramener la paix et à réconcilier le délinquant, la victime et la société. Il faut, dans la mesure du possible, avoir recours à la médiation et à d'autres formes de réconciliation. On devrait en outre avoir recours le plus possible à des peines bénéfiques comme le dédommagement et l'ordonnance de prestation de service bénévole.

La preuve

— simplicité

Notre droit pénal

— modération

**Sentences et mesures
non sentimentelles**

— nouvelle orientation

Désordre mental

— justice égale

Droit de la famille

— traitement égal

L'expropriation

— loi unique

L'observance du dimanche

— abrogation



L'interaction

Le droit pénal, le droit de la famille et le droit administratif furent donc les trois principaux secteurs sur lesquels nous sommes penchés. Dans ces trois secteurs, et dans d'autres domaines d'ailleurs, notre travail a donné lieu à une interaction, à une influence et à une prise de contacts sans cesse grandissantes. Tout d'abord, notre travail a acquis une renommée croissante hors nos frontières, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Commonwealth. La Commission de réforme du droit de l'Australie, par exemple, nous a demandé des exemplaires de notre Code de la preuve; le lord Chancelier d'Angleterre a rendu visite à la Commission et a ensuite demandé que nous lui fassions parvenir des exemplaires de tous nos documents; la Belgique a demandé vingt exemplaires du rapport *Notre droit pénal*. Nous avons aussi reçu, cette année, plusieurs visiteurs dont une délégation de la Commission de révision du code pénal de la France, un réformateur du droit de la Jamaïque, le ministre de la Justice des Pays-Bas, le ministre de la Justice d'Israël, le président de la Commission de réforme du droit de l'Australie et des réformateurs du droit de la République d'Irlande.

Au Canada, nos rapports et nos échanges avec les provinces n'ont cessé de grandir. Cette année, on nous a demandé de prendre la parole à la Conférence d'Halifax sur l'uniformisation du droit au Canada. Lors de cette réunion, nous avons présenté notre point de vue sur la responsabilité stricte, le désordre mental, la procédure, la preuve, la détermination de la peine et le prononcé de la sentence et sur la réforme du droit. Après en avoir débattu longuement et en profondeur, les membres de la conférence ont donné leur appui à la position que nous avons adoptée, et ils nous ont recommandé de consacrer cinq autres années à l'étude du droit pénal.

Notre interaction a aussi rejoint ceux qui sont dans le feu de l'action. Cette année, comme par les années passées, nous avons envoyé une équipe au *Ontario Police College* à Aylmer, pour apporter notre aide au programme de formation supérieure à l'intention des chefs de police. De plus, quelques chefs de police nous ont rendu visite et nous ont consultés sur certaines questions mettant en cause des principes généraux du droit et de la justice.

En dernier lieu, nous avons, cette année, incorporé nos idées dans nos rapports au Parlement.

approches. Notre travail consiste à mettre au point ces nouvelles façon de voir et à démontrer, arguments et preuves à l'appui, qu'elles valent la peine d'être mises en œuvre.

C'est là ce que nous avons tenté de faire dans chaque secteur du droit pénal. En ce qui a trait aux principes généraux nous nous sommes efforcés, dans les documents de travail et dans les rapports au Parlement, d'élaborer une philosophie générale du droit pénal et, dans le cadre de cette philosophie d'ensemble, de suggérer une approche satisfaisante au problème du désordre mental dans le processus pénal. Dans le domaine de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence, nous avons recommandé, au terme de plusieurs documents de travail, une stratégie unique en matière de sentences et de mesures non sentimentelles, et nous l'avons insérée dans notre rapport au Parlement. Dans le domaine de la preuve nous avons rédigé, sur la base d'un grand nombre d'études préliminaires et d'autres documents, un code de la preuve que nous avons présenté au Parlement. Enfin, en matière de procédure, bien qu'aucun rapport n'ait encore été publié, nos travaux ont été exposés dans des documents de travail, éprouvés à l'aide de projets pilotes et examinés de près au niveau inter-gouvernemental.

Le droit de la famille

Le droit de la famille s'est avéré un cas particulier. Au départ, il ne faisait pas partie de notre programme. C'est en réponse à la demande générale que nous l'y avons inclue. Le questionnaire que nous avons fait circuler à travers le Canada nous a révélé que le droit de la famille constituait la préoccupation principale des Canadiens. Nous avons donc mis sur pied une section de recherche sur le droit de la famille. Celle-ci a engendré tout un éventail d'études préliminaires, en plus d'aider à la publication de quatre documents de travail et d'apporter son concours à un rapport qui couvrirait tous les aspects importants de ce sujet. Ce fut là la touche finale aux travaux sur le droit de la famille, et la section de recherche fut dissoute.

Les travaux de la Commission ont couvert trois domaines principaux: le droit pénal et le droit de la preuve, le droit de la famille, et le droit administratif.

Le droit pénal

« Une enquête philosophique approfondie sur le droit pénal », voilà ce que l'ancien ministre de la Justice, monsieur John Turner, attendait de la Commission. Notre tactique n'allait pas consister à « combattre les alligators mais à assécher le marécage ». A l'origine, comme nous l'avons expliqué dans les rapports précédents, nous avons divisé le domaine du droit pénal en quatre secteurs. Ce sont: les principes généraux, la procédure, la preuve et le processus sentenciel. Chacun d'eux a été confié à une section de recherche sous la responsabilité d'un directeur.

Les sections de recherche ont donné la première impulsion à nos travaux. Elles ont publié des études préliminaires, elles ont contribué à la préparation des documents de travail et, dans une certaine mesure, elles ont aidé à la confection de nos rapports au Parlement. Aujourd'hui,

Cette approche unique du droit pénal doit reposer sur trois fondements: premièrement, une connaissance de la réalité; deuxièmement, une préoccupation à l'égard des valeurs; troisièmement, une bonne dose de discussion, de dialogue et de persuasion. Elle implique d'abord une connaissance de la réalité. Une véritable réforme du droit commence par la compréhension de ce qui se passe dans la réalité. Il est arrivé que nous ayons à le découvrir par nous-mêmes; ainsi, avons-nous trouvé nous-mêmes le nombre d'intractions de responsabilité stricte, les pratiques des avocats de la Couronne en matière de communication de la preuve et le profil du genre de personnes que l'on envoie en prison. Parfois, comme dans le cas des effets de la pornographie et de l'obscénité sur la société, nous nous en sommes remis aux enquêtes approfondies faites par d'autres organismes. Mais, que nous ayons fait la recherche nous-mêmes ou que nous ayons utilisé des recherches faites par d'autres, notre travail reposait toujours sur une base empirique.

Viennent ensuite les valeurs. Après avoir découvert comment les choses se passent en réalité, nous devons nous demander comment elles devraient se passer. Pour ce faire, comme nous l'avons expliqué dans les rapports précédents, nous avons tenté d'exercer notre réflexion sur les valeurs les plus rationnelles et les plus défendables. En prenant comme point de départ certaines valeurs et certaines sources de préoccupations communes, nous avons essayé de cerner leurs implications en droit pénal.

Ceci nous amène à une troisième pierre angulaire, la persuasion. Pour le meilleur ou pour le pire, le type de fédéralisme dont le Canada est doté répartit la compétence relative au droit criminel entre Ottawa et les provinces: le droit criminel lui-même, y compris la procédure en matière criminelle, relève d'Ottawa, alors que l'administration de la justice relève des provinces. D'aucuns y voient une faiblesse; nous y voyons au contraire une source de vigueur. Le fait que les compétences soient séparées signifie que sur bien des questions, personne ne peut imposer sa façon de voir. Nous avons au contraire besoin de pragmatisme et de consensus. Les provinces et Ottawa doivent s'entendre sur les moyens à prendre pour mettre au point de nouvelles

elles sont toutefois dissoutes et on les a remplacées par des groupes de travail moins spécialisés. Cette façon de fonctionner en sections de recherche nous a fait prendre conscience du lien inévitable qui unit tous les aspects du droit pénal. La procédure, les règles de preuve, les sentences et les mesures non sentencielles et même les principes généraux ne prennent sens que si l'on aborde le droit pénal sous un angle unique.

une éternelle course de relais



cinquième rapport annuel







une éternelle course de relais

cinquième rapport annuel



6

Law Reform Commission
of Canada

sixth annual report
1976-1977



Law Reform Commission
of Canada

Law Reform Commission of Canada

The Criminal Law and Procedure Project

The Administrative Law Project

The Protection of Life Project

Other Work of the Commission

National and International Communication and Liaison

sixth annual report
1976-1977



© Minister of Supply and Services Canada 1978

Available by mail free of charge from
Law Reform Commission of Canada,
130 Albert Street, 7th Floor,
Ottawa, Ontario K1A 0L6

Catalogue No. J31-1977
ISBN 0-662-01516-9



Chairman
Law Reform
Commission

Ottawa
November, 1977

The Hon. S.R. Basford, P.C., Q.C., M.P.,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Minister:

In accordance with Section 17 of
the Law Reform Commission Act,
I submit herewith the Sixth Annual
Report of the Law Reform Commission
of Canada for the period June 1, 1976
to May 31, 1977.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized 'A' followed by a horizontal line.

Antonio Lamer, J.S.C.

COMMISSION

Honourable Mr. Justice
Antonio Lamer, Chairman
Honourable Mr. Justice
John C. Bouck, Vice-Chairman*
Dr. Gérard V. La Forest, Q.C.,
Commissioner
Mr. Jean-Louis Baudouin, Q.C.
Commissioner

Secretary

Mr. Jean Côté

*During most of the period covered by this Report, the Vice-Chairman was the Honourable John C. Bouck. Mr. Justice Bouck resigned on March 17, 1977 and did not participate in the preparation of this Report. At the date of submission, the Vice-Chairman is Francis C. Muldoon, Q.C.

Table of Contents

	Page
Chapter 1 The Law Reform Commission of Canada	1
The Commission's Mandate	1
The Commission	2
Chapter 2 The Criminal Law and Procedure Project	5
The Dimensions of the Problem	5
The Foundations of Reform:	
Prior Work by the Commission	8
Work during the Past Year	12
Reports	19
Commissioners Responsible for the Project	19
Chapter 3 The Administrative Law Project	21
The Dimensions of the Problem	21
Description of the Project	26
Work during the Past Year	28
Reports	32
Commissioner Responsible for the Project	32
Chapter 4 The Protection of Life Project	33
The Dimensions of the Problem	33
Project Description	37
Commissioner Responsible for the Project	40
Chapter 5 Other Work of the Commission	41
The Canadian Payment System	41
Task Force on Legislative Drafting	43
Ongoing Modernization of Statutes	44
Chapter 6 National and International Communication and Liaison	45
Appendices:	
"A" Publications Available without Charge from the Law Reform Commission of Canada	49
"B" Publications Available for Sale from the Editing and Publication Branch, Department of Supply and Services, Canada	53
"C" Out of Print Publications	55
"D" Publications during Fiscal Year 1976-77	59
"E" Consultants and Research Personnel for the Whole or Part of the Year under Review	61

Chapter 1

The Law Reform Commission of Canada

**... improvement,
modernization
and reform ...**

The Commission's Mandate

The Law Reform Commission of Canada is an ongoing Commission established by the *Law Reform Commission Act*, chapter 64 of the 1969-70 Statutes of Canada, as amended by chapter 40 of the 1975 Statutes of Canada. It is, by statute, to consist of a Chairman, Vice-Chairman and three other members, appointed by the Governor-in-Council on recommendation of the Minister.

The objects of the Commission, as established for it by Parliament, are:

“to study and keep under review on a continuing and systematic basis the statutes and other laws comprising the laws of Canada with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform, including, without limiting the generality of the foregoing,

(a) the removal of anachronisms and anomalies in the law;

(b) the reflection in and by the law of the distinctive concepts and institutions of the common law and civil law legal systems in Canada, and the reconciliation of differences and discrepancies in the expression and application of the law arising out of the differences in those concepts and institutions;

(c) the elimination of obsolete laws; and

(d) the development of new approaches to and new concepts of the law in keeping with and responsive to the changing needs, of modern Canadian society and of individual members of that society."

The Commission is empowered by Parliament to initiate and carry out any studies and research of a legal nature as it deems necessary for the proper discharge of its functions, including studies and research relating to the laws, legal systems and institutions of other jurisdictions, whether in Canada or abroad.

Before making recommendations with respect to particular laws or branches of the law, the Commission is required by Parliament to submit a detailed program of studies on such laws and branches of the law to the Minister for approval.

Where appropriate, the Commission is authorized and required to call on any department, branch or agency of the Government of Canada to provide, and every such department, branch or agency has a statutory obligation to furnish to the Commission, all technical and other information, advice and assistance as may be necessary for the proper discharge of its functions.

The Commission is empowered, with the concurrence of the Minister, to co-ordinate its work with and to make recommendations respecting the improvement, modernization or reform of any laws or branches of the law to any department, branch or agency of the Government of Canada.

Again with the concurrence of the Minister, where the object is either directly or indirectly the improvement, modernization and reform of any law of Canada, the Commission is empowered to initiate joint projects with any other law reform commission, agency or body anywhere in the world.

The Commission

During the period covered by this Report, the Commissioners were:

Chairman	The Honourable Antonio Lamer, Justice of the Superior Court of Quebec,
Vice-Chairman	The Honourable John C. Bouck, Justice of the Supreme Court of British Columbia,
Commissioners	Dr. Gérard V. La Forest, Q.C., of the New Brunswick Bar, Mr. Jean-Louis Baudouin, of the Quebec Bar.

The Secretary to the Commission is Mr. Jean Côté.

Mr. Justice Bouck, the Vice-Chairman, returned to his duties as a Justice of the Supreme Court of British Columbia in the spring of 1977. We thank him for his contribution to the Commission and wish him every success in the future.

After the period covered by this report, but before its submission to the Minister of Justice, Francis C.

Muldoon, Q.C., for a number of years Chairman of the Manitoba Law Reform Commission, was appointed as Vice-Chairman of this Commission, and has assumed his new duties in Ottawa.

***. . . this report covers the
period from June 1, 1976 to
May 31, 1977 . . .***

Chapter 2

The Criminal Law and Procedure Project

**... the functioning of the
criminal justice system is
uneven, often ineffective
and sometimes arbitrary ...**

The Dimensions of the Problem

Canadian Criminal Law — a term in which, for present purposes, we include criminal procedure — generally represents the common law of crimes as it existed in England towards the end of the nineteenth century. This product of seven centuries of judicial lawmaking was arranged into a legislative form in Canada in 1893, which was largely copied from earlier unsuccessful attempts in England to organize that country's decisional law of crimes into some more understandable form. The present century has seen a number of amendments to the original *Criminal Code*, and a general reorganization of the *Code* in 1955. It remains, however, an instrument with all the strengths and all the weaknesses of a law of crimes that stretches back in history to the first attempts of a feudal society to substitute public sanctions for private vengeance.

Most of its rules have been repeatedly subjected to exhaustive analysis and interpretation in the trial (and appeal) process. This process, refined as it has become, can in fact determine, with a high degree of precision, just what behaviour the criminal law seeks to proscribe and how to identify offenders. This process, however, is neither intended nor adapted to deal with the questions of *why* we make certain behaviour subject to criminal sanctions or *what we hope to achieve* by doing so. These matters, involving the overall integration of the criminal law into society and its institutions, are to be determined by Parliament.

Our criminal trial process is one in which the most exquisitely refined legal abstractions, combined with a highly-sophisticated system of fact-finding, and regularly reviewed by some of the best minds in Canada, rests on a foundation containing an unacceptably high proportion of unscientific and sometimes demonstrably untrue assumptions, unresolved conflicts between mutually-exclusive concepts and a strong streak of vengeance. Most of these unsatisfactory areas came into the criminal law as part of the conventional wisdom of society as it existed in centuries past. They remain implicit in the rules and general part of this body of law partially because Canada's criminal law legislation, not being a true code, is treated (as we have previously pointed out) as "merely common law in writing". This keeps the *Criminal Code* "subordinated . . . to the jurisprudential sources of the common law" — sources which reflect not only much that is of unquestioned and enduring value, but also some elements of the common law that require modification. Generally, the authority and meaning of the *Criminal Code* are treated as deriving from its common law origins rather than from its status as a product of the sovereign national institutions of Canada.

In addition, of course, much of what is inappropriate in the common law roots of the *Criminal Code* is simply accepted as being of continued validity through the operation of a judicial philosophy that holds, with almost no basis in fact, that Parliament will be actively engaged in the ongoing review and revision of obsolescent structural and conceptual elements of our law. At the

Commission, we have undertaken to bridge this gap between the judicial process, where difficulties with the special and general parts of the criminal law become apparent, and, the legislative process, where correction or improvement must take place.

Criminal law reform involves examining and analyzing the special and general parts of this body of law in a context which goes beyond "the four corners of the Act". The *Criminal Code* is not a self-contained legal instrument that exists, or can be successfully reformed, in isolation. Rather it is simply a fragment of a much larger body of criminal law, which in turn is only one element of a complex and interrelated system of criminal justice. The aims and purposes of the criminal justice system, not having been subjected to any coherent common law judicial policy development, are not stated in the *Criminal Code* or, for that matter, in any other place. At the risk of repetition, a fundamental political assumption of the Canadian system of jurisprudence is that this task is to be accomplished by Parliament, and by governments responsible to Parliament — not by the judiciary.

The functioning of the criminal justice system is consequently uneven, often ineffective and sometimes arbitrary. The actions of any given element of the system (e.g. police, judicial authorities, legislators, penal institutions, the Parole Board, federal and provincial ministerial officials, etc.) often reflect policies that are inconsistent with the policies of other elements of the system, simply because, as the Parliamentary Sub-Committee on Penitentiaries recently pointed out, the criminal

justice system as a whole has “a fundamental absence of purpose or direction . . .”. Reform of the criminal law is therefore a task that involves the identification of the basic social postulates, principles and national goals which not only ought to be intrinsic to the *Criminal Code*, but which also ought to guide and co-ordinate the functioning of all aspects of the criminal justice system.

What we are referring to is a *criminal justice policy*, which must exist as a foundation for any reform intended to be more than superficial. The Commission has spent several years developing a proposal for such a policy which was submitted to Parliament in a 1976 Report entitled *Our Criminal Law*. The future effectiveness of the criminal law reform effort in this country — an effort that directly involves basic rights to justice no less than rights to safety and protection for every Canadian — now depends upon the recognition and articulation of a criminal justice policy by Parliament.

These comments should not be interpreted as a reflection on the integrity of the trial process. That process is, however, only one element of the system of criminal justice. It is not accurate as some believe, that if we succeed in perfecting the already highly-developed safeguards of the trial process, which aim at preserving the ideals of humanity, freedom and justice in the enclave of the courtroom, we have done very much about ensuring that these same ideals will be characteristic of the system as a whole. Nor is it correct to assume that the courts have done much to ensure that these ideals characterize the non-judicial functions of the criminal justice system. Most of the

latter are perceived by current judicial doctrines as being sheltered from mandatory or court-ordered compliance with natural justice concepts because they are behind the administrative shroud of “government policy”. The existence of the high principles found in the common law and the *Canadian Bill of Rights* does not necessarily ensure that the criminal justice system as a whole is consistent with the ideals that are put into practice daily in the criminal trial. Or to put it another way, trial policy should not be thought to be the same as a criminal justice policy.

Almost all the analytical, intellectual and conceptual efforts of those who have a significant role in the operation of the criminal justice system as a whole — the judiciary, the legal profession, legal academics, legislators and governments — remain generally focused on the criminal trial, even though it is by far the best element of the system. The trial was a perfectly valid subject for most professional, scholarly and public attention during the many centuries when the criminal justice system was, for all practical purposes, the trial system itself. Today, while retaining great significance, the criminal trial is not necessarily the single most important aspect of the criminal justice system, but only the most visible. Continued nearly-exclusive concentration on the trial in the context of improvement and reform of the system would be a misallocation of energy and intellectual resources.

It is one thing to be occupied with the criminal trial; it is something else again to be preoccupied with it. Our studies and analyses in this Project have shown that we have far too often pursued a course of action

in which the process of defining undesirable behaviour as a crime and bringing offenders to trial for punishment has been equated with solving the problem represented by the behaviour. This equation tends to define the elimination of crime as an end in itself. The corollary to this is the consequent belief that the more crimes and regulated behaviour we have, and the higher our conviction rates, the more effective we are in achieving our collective social goals.

As a central theme of the Criminal Law Project we have suggested that this increasing resort to the criminal law be checked and replaced by a conscious adoption of a policy of restraint in the use of the criminal law. To slow down the number of new offences created annually by Parliament would not, in and of itself, constitute much of a contribution. No one quarrels with the proposition that we ought not to have more crimes than we need. What we do not have in Canada, but certainly require, is some rational or coherent principles to determine the crimes we need and why we need them.

The answer certainly does not lie in continuing along the path of a more intensive study of the criminal trial or a more exhaustive analysis of the detailed rules in the *Criminal Code*, although both have their place in the reform process. Nor can it be found in the body of decisional law. These alternatives lead to the inaccurate conclusion that the criminal law is one of society's ends, rather than a means to the ends we desire.

As this Commission has already stated in a prior Report to Parliament, *the elimination of crime is important but not an end in itself. Rather it is*

only one method of attaining the higher goals of maximizing human freedom in a democratic state. We reiterate this principle as an appropriate starting point from which to consider our national approach to the problems of crime and criminality. The development and articulation of some common understanding about the relationship between the exercise and enforcement of the sovereign power of Parliament over criminal law and the purposes of society, is essential to the just, rational and effective use of that power. We are convinced that any public debate on criminal law, criminal procedure and the functioning of the criminal justice system as a whole, would illustrate not only why the system does not function as well as it could, but also how we have often in the past put significant elements of these higher goals beyond our grasp through the lack of a clear articulation and effective enforcement of guiding principles. In addition, such a debate would force us to confront the contradictions between what we say we believe in and what we actually do and to decide for ourselves as a nation where we want to go, how we want to get there, and what sort of legislative and judicial actions are appropriate or legitimate.

The Foundations of Reform: Prior Work by the Commission

The magnitude and number of unresolved basic policy problems in criminal law led the Commission to re-examine and put forward preliminary proposals in a number of areas that are "law" in its most fundamental and powerful sense: *the authoritative starting points for legal reasoning.*

The meaning of “guilt” was one such area. All agree that the guilty must be punished. Judging from the elastic concept of guilt employed in federal law, however, it is apparent that we are not very clear on who the guilty are. In a very large number of cases, parliaments and governments have abandoned the traditional criminal law distinction between guilt and innocence, and have created offences that do not specify that the Crown must prove the principal element of guilt in the definition of crime known to the common law — that is, the blameworthiness, subjective moral fault, culpability or guilty mind that the law calls the element of “*mens rea*”. While most of these so-called “strict liability” offences are scattered through the federal statutes, not a few are in the *Criminal Code* itself.

The Commission is of the view that a just and civilized system of criminal law must, as a minimum standard, operate on the basis of a principle that says “guilt is necessary before punishment” rather than “punishment is necessary regardless of guilt”. Unfortunately, the latter rather than the former too often represents the approach taken in federal statutes creating offences.

Accordingly we have suggested, as a basic reform, that Parliament adopt a policy of dividing offences into “real crimes” — murder, rape, assault, theft and the like on one hand — and regulatory offences on the other. Only the former would be contained in a revised *Criminal Code*. Every *Code* offence would require proof, unless otherwise expressly stated, of one of the classic manifestations of *mens rea*: intention, knowledge, recklessness or negligence. As well, imprisonment

... to slow down the number of offences created annually by Parliament would not constitute much of a contribution ...

would be reserved for the real crimes in the new *Code*. This is itself a significant departure from the present lawmaking practice. Imprisonment is a possibility in over 70% of the 20,000 offences that do not specify that the Crown must prove *mens rea*.

In deciding whether to classify proscribed behaviour as a "crime" — that is, as something to be included in a revised *Criminal Code* rather than as a regulatory offence — the Commission proposed that Parliament adopt the concept that *crimes violate fundamental rules, constitute wrongs of greater generality and involve harm of a far more obvious kind than "offences"*. This would seem to be self-evident to anyone unless he or she happened to look in the *Criminal Code*. There, the most serious and destructive forms of anti-social behaviour are juxtaposed with a number of offences that are minor — for example, gambling on a public conveyance or pulling a water skier without someone facing backward in the boat. An objective examination of the *Code* indicates that Canada has trivialized the real significance of crime and downgraded the criminal law's powers of stigmatization, denunciation and social control by over-reaction to petty forms of social deviance. It is not possible to avoid the conclusion that we have no very clear purpose guiding the legislative use of the criminal law power and simply apply it in a random and arbitrary fashion.

The Commission therefore considered the problem of what behaviour ought to be regulated by the criminal law in the first place, and what ought to be left to other forms of social control. This is the crucial issue of *the limits of the criminal law*. Drug

offences, obscenity, some sexual offences, the whole general area of "victimless crimes" and the official enforcement of morality all raise serious questions about the proper limits of the criminal law. Our analysis of these issues has led us to suggest principles that, when applied by Parliament, would result in some major changes in the profile of criminal law and the focus of the criminal justice system. Among the consequences would be a shift in police priorities toward increased protection of the public against violence and other forms of real crime removing tens of thousands of inappropriate prosecutions from the crowded dockets of Canadian criminal courts; and lessening the pressures on our badly overcrowded jails, penitentiaries and facilities and services associated with the correctional system. As we have explained in greater detail elsewhere, this does not mean that these forms of behaviour would necessarily become unregulated, but only that other and more appropriate forms of social controls could be used to deal with them.

Underlying all these issues is something that confronts Parliament with a fundamental policy choice. This is whether we ought to have a criminal justice system that responds to antisocial acts because they are harmful rather than one that views guilt as a necessary element of criminal responsibility. A system of strict liability offences that does not require the Crown to prove criminal intent is an example of the former, since it does not require proof of guilt. The Commission concluded that, as a general principle, guilt should be the fundamental determinant of criminality in Canadian law. We accordingly

proposed, as a parallel measure to the recommendation that *mens rea* be a requirement for real crimes, that every regulatory offence, unless Parliament decided specifically to the contrary, should be subject to the defence of proof of due diligence by the accused.

The Commission has also devoted substantial time and resources to a number of procedural issues. The law of evidence was a major undertaking that required many years between initial studies and the Report to Parliament made in the spring of 1976. The Commission proposed and drafted an *Evidence Code*. The object was to design a body of legislation containing all rules and governing concepts of the law rather than superimposing a number of revised or clarified rules onto the thousands of judicial decisions that would continue to comprise the law of evidence.

In another procedural area the Commission has studied the unresolved problem of the conflict between the need for judicial control of the processes of court and political control over many uses — and largely illusory political responsibility for abuses — of police and Crown authority. This is a fundamental problem that requires a clear and just solution. The Commission has worked out and suggested several detailed measures that are consistent with the principle of political control, but do not interfere with the independence, autonomy and effective control of the presiding judge.

There are several other procedural areas where substantial improvements should be made. Of particular importance are the provision of Crown discovery in criminal cases and the creation of some realistic link between

the sentencing or disposition process and the aims and purposes of the criminal law. The pros and cons of a Crown discovery system have been thoroughly discussed with Crown attorneys, representatives of the judiciary and the defence bar. The Commission worked out a detailed discovery proposal and published it, and is now in the process of preparing a Report to Parliament on this topic.

With respect to sentences and dispositions, Parliament has been furnished with a Report stating the general and special principles that should apply (a task which necessarily involved development and recommendation of a policy on the purposes of imprisonment), together with a detailed series of recommendations on specific administrative and legislative changes necessary to carry the principles into effect.

Some of the Commission's work on mental disorder and the criminal law, with particular reference to the disposition of mentally disordered offenders, was also translated into proposals for action in that Report. In addition the Report incorporates the results of the Commission's years of study (and experience with in the East York Project) of the concept of diversion as an alternate criminal law disposition.

Implementation of this Report would result in the application of common principles to both the trial and the disposition phases of the criminal justice system, the need for which was again recently indicated by the findings and Report of the Parliamentary Sub-Committee on Penitentiaries.

... historical vestiges of a common law that could and often did hang men and women for minor thefts ...

These are only some examples of the work of a Project that is undertaking a full and comprehensive look at Canadian criminal law. The details are to be found in approximately thirty volumes of studies, analyses and proposals that deal with various aspects of the criminal law and criminal justice system. These are listed in the appendices to this Report.

Work during the Past Year

Work continues on a broad front in the criminal law area, as follows:

1. Theft and Fraud

The Commission has made a thorough background study of the related topics of theft and fraud. This paper exhaustively canvasses the historical antecedents of theft and fraud and the present state of Canadian law relating to property offences, and contains proposals for reform. Detailed work is now being done in this area on the development of new rules and concepts that will protect values associated with ownership or possession of property. Many of the difficulties in the present law are historical vestiges of the countless attempts to devise and use technicalities to ameliorate the incredible harshness and brutal repression of a common law that could and often did hang men and women for minor thefts. Further complexity was added over the centuries when theft — a fairly restricted crime — was extended in order to cover other forms of dishonesty. The Commission proposes a system of legal protection against dishonest conduct or dealing that is

clear and effective, and free from the wide range of what are now essentially arbitrary distinctions associated with the old common law property offences.

During the period covered by this Report the Commission substantially completed (1) a case law analysis of theft, fraud and false pretences; (2) an historical analysis of the evolution of our present law; and (3) a Working Paper, containing a draft statute, on *Theft and Fraud*. All were published during the fall of 1977.

2. Contempt of Court and Offences Against the Administration of Justice

This is a complex area involving not only such issues as historical and traditional concepts of judicial authority and unresolved questions of basic fairness and due process of law but also some difficult matters with a substantial socioeconomic and political content, such as the use of contempt powers in enforcing injunctions in labour relations cases.

Few answers to these problems can be confined within the tidy, if misleading, category of "legal", since any proposal, whether to continue existing practices or to develop new ones, represents a choice among competing public, social and individual interests. A major concern is, therefore, the development of concepts and rules for contempt of court that are appropriate for today.

The Commission's efforts to identify, analyze and articulate detailed solutions to the range of problems embraced by the topic

"contempt of court" has been materially assisted by a task force of judges and lawyers. We are grateful for the time, experience and expertise that they have freely devoted to the public interest in this matter.

An extensive background paper on contempt of court was prepared and during the year the Commission substantially completed a detailed Working Paper, containing preliminary proposals, published in the fall of 1977.

The second phase of this work involves a number of specific offences in the *Criminal Code* collected under the heading "offences against the administration of justice". This includes such things as perjury, bribery of officers, breach of trust by public officers and so on. Studies in this area have now been undertaken.

3. Sexual Offences

This is an area of law in which emotional, moral and ideological views meet in a clash that produces considerable heat but not much light. The older case law, which has profoundly influenced present legal rules as well as police and imprisonment practices elsewhere in the criminal justice system, exhibits an extraordinary vagueness and circumspection respecting sexual conduct that inhibited the analytical processes usually associated with judicial reasoning in criminal cases. A number of inarticulate major premises have worked their way into this area of the law that are still implied, although seldom acknowledged, in the elements of many offences and the procedure that surrounds their proof.

The ordeals and ambiguities that characterize many sexual offence trials still bear the imprint of the rule that once prescribed death as a suitable penalty for offenders. This part of the law also requires careful consideration because it reflects attitudes towards sexuality from past periods in history that are seen by many as inappropriate today.

What the criminal law ought to do, and the way in which it and its associated processes should treat offenders and victims in sexual offence cases can, in our view, no longer be justified on the basis of an "everybody knows" philosophy. Accordingly the Commission, in association with the Clarke Institute of Psychiatry, has undertaken studies to obtain empirical data on the nature of sexual offences and their perpetrators. These studies are at present being analyzed in order to identify the fundamental issues that must be determined and reflected as policies in our criminal law. Sexual offence laws speak to a number of interests that must be identified, weighed and reflected in the content and procedures of a reformed body of law: protection against violence or exploitation, protection of children, protection of autonomy and personal integrity, and the question of the enforcement of an official morality. There are many more.

Value judgments and moral choices will inevitably be involved in the reform proposals. In every case we will endeavour to make these apparent so that the legislative and public debate can focus on the true nature of the issues that must be decided.

The topics covered in this part of the Criminal Law Project are:

- Rape
- Attempted rape
- Indecent assault on a female
- Indecent assault on a male
- Sexual intercourse with a female under 14
- Sexual intercourse with a female between 14 and 16
- Sexual intercourse with the feeble-minded
- Sexual intercourse with a step-daughter, foster daughter or female ward
- Seduction of a previously chaste female under 21
- Seduction of a previously chaste female between 16 and 18
- Seduction under promise of marriage
- Seduction of female passengers on board vessels
- Incest
- Buggery
- Bestiality
- Offences tending to corrupt public morals
- Gross indecency
- Obscenity

The Commission has prepared an exhaustive case law study of all sexual offences. In addition, a first draft of a Working Paper on sexual offences was completed during the year and is being given limited circulation for comment and criticism. We anticipate publication early in 1978.

4. Criminal Law — The General Part

This study deals with the principles, concept and philosophy of the criminal law. Despite the doctrine

of supremacy of Parliament, it is an unquestionable fact that the general part of the criminal law — or, put another way, the common law philosophy of crime — is of paramount authority in Canadian criminal courts. Regardless of the specific content of rules prescribed by Parliament in the *Criminal Code*, their scope, meaning and application are invariably determined by the basic premises of criminal law in the general part.

An object of this study is to determine the effect of the general part on the rules and procedures of the criminal law and to consider whether the results it conduces to are what we wish to achieve. Much of the general part represents some of the great legal ideals of western civilization. It is important to ensure that we succeed in living up to these ideals. In other areas, however, the general part has neither very much to do with idealism, nor for that matter, with the expressed intentions of the Parliament of Canada, and may impede legislative attempts to replace obsolete rules with more contemporary doctrines.

In other words, the general part of the criminal law is like an architect's plan that we received intact from England. Like other designs from past centuries it contains a certain majesty, space and grandeur that modern construction, emphasizing efficiency and cost-effectiveness, sometimes, to our detriment and impoverishment of spirit, lacks. But it is also true that architects from earlier centuries could not always foresee all the uses to which their designs would be put and the best they could do, within their more limited horizons, is insufficient today.

If the future Canadian criminal law is to be governed by a philosophy — which is an essential requirement for any civilized body of law — we believe that it must be one of our choosing. Simply retaining what was developed at an earlier time in a different country according to social, political and economic doctrines that do not necessarily coincide with our own has already led to difficulties in Canadian criminal law, and will inevitably lead to more. No doubt most axioms of criminal law chosen today would correspond with those of the English common law, and some would re-emphasize old principles that we do not always honour. Others, however, almost certainly need to be changed. It is important to respect the past, but only to the extent that it proves to have been wise enough to help us deal with the future.

The end of research in this area is to reformulate and codify the general part of the criminal law. This is an ambitious undertaking but the Commission intends to give it the time it deserves. The study will include:

The structure of the *Criminal Code*

- Principles of liability
- Participation in crime
- Incomplete crimes
- Defences

We hope to complete a substantial amount of the basic research during the forthcoming year.

5. Pre-Trial Procedure

The Commission's work in this area is aimed at the eventual

production of a comprehensive *Code of Criminal Procedure*. This is a large task that has been approached through a combination of traditional legal research, continuing outside consultation and a considerable amount of statistical and field data collection and analysis. A substantial amount of work has been done in four main areas: plea bargaining, extraordinary remedies, pre-trial discovery and police powers of arrest, search and seizure.

Several internal studies have been prepared and submitted to a task force established by the Commission composed of fifteen key representatives of the police, the Crown and defence bars and the judiciary. The views of this group, studies and on-site analyses of procedural developments in other jurisdictions, and the results of returns from an extensive program surveying pre-trial practices of Crown attorneys and defence counsel have all been used to modify and improve initial concepts and to provide a valuable experiential base for the continuing development of an improved pre-trial procedural system. In addition, the Commission has regularly gone out to seek the counsel, individually and in groups, of judges, lawyers, police and court officials on a number of specific issues. This has included meetings with a committee of the Canadian Bar Association and representatives of the National Association of Crown Attorneys.

Also under this head is the Commission's analysis of police investigation through pre-trial interrogation of suspects and the related evidentiary implications at

trial. Some aspects of this subject have already been considered by the Commission in the context of the Evidence Project. However, recurring problems and subsequent public developments (such as the Report of the Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Force Practices and the hearings of the Quebec Police Commission in relation to "organized crime") have added new dimensions to the subject area. As a result, a comprehensive examination and analysis has been undertaken of all aspects of criminal investigation and trial procedure (including the interrelationship of these stages) that could be said to be relevant to the concept of "self-incrimination" in its broadest sense.

Some of the Commission's procedural work involves federal-provincial co-operation, liaison and co-ordination. The reform process has therefore included the preparation of materials for national consultations among the Attorneys-General of the provinces and the federal Minister of Justice.

During the year the Commission drew together the results from several major areas of its research program and presented them for discussion at its National Symposium on Pre-Trial Procedure. Several hundred judges, police representatives, federal and provincial officials, Crown and defence counsel and members of the public met at the Conference Centre in Ottawa in an intensive two-day meeting to consider and evaluate the important and complex problems in this area, to exchange views and to criticize and help refine the Commission's program of pre-trial procedural reform.

With the Commission's work as the catalyst, this Symposium provided a unique occasion for a structured focus of experience on reform issues. It gave the principal operators of the pre-trial and trial elements of the criminal justice system in Canada the opportunity to hear and confront each other's opinions and those of the public as well. The Symposium furnished the Commission with much valuable information from a broad spectrum of public, legal and other professional experience and made a significant contribution to the continued development of our reform program.

Many interests compete for recognition, advancement or pre-eminence in the area of procedure in criminal cases. Reform, if it is to be adequate, therefore requires discussion and debate, and the thorough ventilation of views, sometimes conflicting, of those who speak with the authority of experts on the issues.

A draft report is at present being considered by the Commission that we hope will be submitted for tabling in Parliament early in 1978.

6. The Jury

The Commission has undertaken a broad program of research on the criminal jury. Although the jury is the foundation of our legal system, and one of the oldest and most respected instruments of justice in the world, very little is known about its actual operation. While the jury will clearly remain axiomatic in our criminal law, there are, nonetheless, things that may need reform in order to

***... production of a
comprehensive Code of
Criminal Procedure ...***

strengthen and improve a system of law and procedure based on the jury. In addition, there are several important traditional understandings concerning the jury system, not expressly spelled out in particular rules of law, that should be clearly defined and made explicit rather than left implicit, lest they become jurisprudential casualties of the litigation process.

The Commission is also considering whether various aspects of substantive criminal law and procedure that have developed in Canada are the best we can do to ensure that the jury reaches the truth when it retires for its secret deliberations. Judges instruct juries on the law. Some areas of law have grown to be so complex that even legal experts disagree on their meaning. How well juries understand such instructions is vital to ensure that justice is done according to law. This issue has significant implications for the whole problem of how to make law intelligible to the public in general, as well as to jurors in particular.

Other issues involve such matters as whether judges should be permitted to comment on the evidence to jurors, whether jurors should be allowed to take notes, whether exhibits should be permitted in jury deliberating rooms and whether jurors should be allowed to view the scene of a crime. It is also important to examine the way in which jurors are selected and the adequacy of the ways in which the law allows jurors to be challenged and screened for possible interest or bias.

The most effective research into these and other matters relevant to

the jury cannot be done in law libraries, and adequate reform requires more than intuition. We have accordingly undertaken a number of studies in order to gain empirical knowledge about juries and how they function. With the aid of psychologists and experts in group dynamics we have conducted a number of jury simulations to test such things as how jury size affects deliberations and how the unanimity requirement affects results. The Commission has sought certain public views on the jury through a national Gallup poll. We have also done surveys among former jurors, as well as surveys that sought the views of every Canadian judge who is authorized to preside over a jury trial.

Results from these and other data-gathering efforts have been combined with traditional legal research and presented to our Advisory Committee on the Jury, composed of judges, lawyers and academics who are interested in finding appropriate solutions to jury-related issues. Before the first published studies are presented to Parliament and the public, probably within a year, it is our intention that they will have been reviewed, evaluated and improved by the attentions of some of the outstanding legal minds in Canada. An institution such as the jury deserves no less.

7. Pre-Sentence Hearings

The purpose of the pre-sentence hearing study is to develop rules of procedure and evidence at such hearings that would support the recommendations contained in the Commission Report to Parliament on

Dispositions and Sentencing in the Criminal Process.

Preliminary studies have been prepared which consider the ways in which this purpose can be accomplished. A basic question is when should a formal pre-sentence hearing be held. Another factor is ensuring that efficient use is made of court time — something that can be done by providing for either written or oral pre-hearing discovery. These are matters that may best be left to the decision of the presiding judge in each case. The Commission is also developing appropriate procedures to bring the circumstances of the offence and circumstances extraneous to the offence that are also relevant before the sentencing court, while ensuring that the convicted person is treated fairly. In view of the fact that the accused has then been found guilty and is dealt with by a judge alone, the Commission is examining possible modifications of the trial rules of evidence at a pre-sentence hearing. We are also considering the role in the sentencing process of the accused, the victim, and counsel.

This work is intended to ensure that the criminal process gives the necessary emphasis to the significance of the disposition or sentencing phase of the trial. It also focuses on the existing case law in this area, which in some areas is unclear or obscure.

Extensive consultations have indicated to us the danger of making this procedure too cumbersome. We have received many helpful comments in this area, and as a result are carefully examining our preliminary concepts with a view to their

modification.

Reports

The Commission has prepared and submitted two Reports to date in the criminal law field containing a number of policy, legislative and administrative recommendations. These are:

- *Report on Dispositions and Sentences in the Criminal Process*, January, 1976,
- *Report on Our Criminal Law*, March, 1976.

Commissioners Responsible

Overall direction of the Criminal Law Project is under Mr. Justice Antonio Lamer, Commission Chairman. Commissioner Jean-Louis Baudouin, Q.C. is responsible for the portion of the Project dealing with contempt of court.

Chapter 3

The Administrative Law Project

... in many respects, the administrative process is almost like a new and unique fourth branch of government ...

The Dimensions of the Problem

The administrative process is a twentieth century phenomenon. Starting from a small number of earlier developments, it has, largely since the First World War, grown exponentially to a commanding presence among the instruments of our present system of government. It cuts across the three classic divisions of state authority, providing a new mode for the exercise of executive, legislative and judicial functions. Because the administrative process is a vehicle for the exercise of state power, it has long been recognized that it ought to be amenable to reasonable controls in the same way as other state organs. The traditional controls over state action are many and varied and have been developed over the centuries as our system of democracy evolved. Thus, the Cabinet in the exercise of executive authority is responsible to the House of Commons. The use of legislative power is made accountable to the people through direct and universal suffrage. Judicial authority is exercised within the constraints of our system of law and judges are, by virtue of the independence of their office, insulated from the pressures of partisan politics. In each instance, well-known and sophisticated procedures are associated with the actions of each branch as it discharges its duties and carries out its public responsibilities.

The administrative process, which is still growing and evolving, has not yet developed a similar stability or "in-depth" tradition of its own. In many respects, the administrative process is almost like a new and unique fourth branch of government. This being so,

expectations that it will or should behave like one of the other three branches are often misplaced and approaches to administrative law problems, and to their solutions, that borrow too heavily from received techniques are often less than successful in ensuring agency conformity to traditional values.

There is a body of opinion, for example, that tends to the view that boards and tribunals should, and can usefully, be subjected to many of the same (or similar) norms that apply in courts of law; and to the view that if this is done, the administrative process will be generally satisfactory. No one disputes the proposition that administrative decision-making authority ought to be exercised fairly and consistently with our received ideals. Isolating this one function of the administrative process, however, through primary reliance on judicial review as a control mechanism, tends to characterize that process as essentially judicial in nature, which it is not. Supervision of administrative authorities by the courts is important, but not always the most appropriate or effective avenue through which the public interest in the use of the state power by administrative agencies can be expressed, and conformity to fundamental values assured.

Some commentators have pointed out, correctly in our view, that the greatest need of the administrative system is for a practical and specific reform approach rather than one that is ideological and global. A comprehensive legal and empirical analysis of the procedures and practices of administrative tribunals, and of how they exercise their discretion in administering a statute

has never been undertaken in Canada either federally or provincially. This Commission has begun an empirical analysis, believing it essential in any attempt to consider procedural and other broader requirements on a general basis. It is necessary as well to consider the ways in which the courts have responded to administrative tribunals. Only when both of these areas are fully understood can the actual problems become apparent and the search for realistic solutions begin.

There are, of course, many less-than-satisfactory aspects of the administrative system that are readily apparent without detailed study. It is big, vague and lacks coherence. Even after all allowances are made for the diversity of the system, the structures of, and procedures used by one agency sometimes needlessly differ from other agencies, and occasionally its actions are not consistent with what it has itself done before. Procedures are sometimes difficult to ascertain and are not made available to the public in a useful or understandable form. Questions about who is responsible and who is accountable are constantly presented. The rights of individuals dealing with agencies are often unclear. Some elements of the system appear to possess excessively wide powers, while others may not have sufficient authority with which to carry out their public duties. The problem of disclosure or non-disclosure of information is a matter of concern, particularly where it may have an effect on the agency's course of action.

While we have now identified some of these problem areas, it is not

possible to arrive at the best solutions without an examination of how the system, and specific components of the system, actually work in a concrete and practical context. The Commission's research to date indicates that the development of guidelines, probably legislative, which are applicable to the system as a whole, may be appropriate. This is a challenging task requiring an approach that would have sufficient scope and flexibility to embrace the totality and variety of the administrative system, but which would also be of immediate practical value. Without underestimating the importance of such guidelines, however, we believe that first priority for ensuring justice in the administrative process must be assigned to reform action at the agency level.

This point can be illustrated by the Commission's recently published Working Paper on *Commissions of Inquiry*. A detailed study of how these *ad hoc* tribunals actually operate, carried out with the assistance of a number of former commissioners and commission counsel, showed that there are a number of specific measures and procedural improvements that should be considered for these commissions in order to achieve a proper balance between fairness and efficiency. As we point out in the Working Paper, commissions of inquiry have a "narrow and possibly dangerous function". The need to ensure that this function is carried out in a way that combines the full powers necessary to discharge their mandates with appropriate safeguards for persons involved in inquiries can, we believe, best be done by specifying in

advance the sorts of powers such commissions should have and the rights that should be vested in persons appearing before them. In our view, this approach is more likely to lead consistently to desirable results than a reliance on broad guidelines that would be enforced by way of occasional judicial review after problems had arisen.

Permanent agencies carrying out specialized functions require a similar approach so that matters of rights, procedures, appeals and safeguards are analyzed and reformed in the context of the functions they are called upon to discharge. The procedural requirements of an agency whose function is primarily regulatory will vary significantly from one that is primarily adjudicative. The Commission has undertaken a number of in-depth studies of permanent independent agencies, analyzing each in terms of its special responsibilities and duties in order to concretize global problems. These sorts of studies have never been done in Canada. We believe they will be of particular value in the development of a number of alternatives to the "court model" for agency practices and procedures that is, often incorrectly, assumed to be the major guarantee of administrative justice.

Past studies of the administrative process have too often been of a purely doctrinal character. The Commission's empirical studies will provide at least some of the data, heretofore generally unavailable, against which doctrine can be tested, modified and improved. In addition, the study of the administrative process in action can be productive of new insights respecting the solution

***... developing alternative
methods and employing
new concepts for the
assessment, control and
review of administrative
action ...***

of existing problems, as well as leading to eventual developments on a conceptual level that may be beyond the scope of the reform approach in which theory has been isolated from practice.

Apart from straightforward questions of legality, the dominant concept at the present time with respect to most problems of the administrative process, and their possible solutions, is "natural justice". This concept contains ideals that have been fundamental parts of our legal system for centuries. It also, however, contains features that may not be as appropriate today as seemed the case when the courts began to deal with the administrative process — a process the dimensions, strengths and weaknesses of which were at first not fully apparent or always accurately perceived. In the past, courts and commentators adopted the position that the requirement of natural justice only applies to agency action characterized as "judicial" or "quasi-judicial" in nature. These terms of vague and indeterminate reference create artificial distinctions that often fail to ensure the requisite levels of fairness at various stages in the administrative process.

The Commission is therefore giving serious consideration to the possibility of developing alternative methods and employing new concepts for the assessment, control and review of administrative action. We began to develop a statement of the values against which to measure administrative proceedings in the Report to Parliament on *Expropriation*. This is a continuing process and we intend to elaborate more fully on

These values and their relationship to the administrative use of government power in our general Working Paper on the broader problems of administrative tribunals, scheduled for publication in the first half of 1978. Without anticipating our conclusions in that Working Paper, this aspect of our work involves finding ways to ensure that the administrative process, like other functions of government, is characterized by both *efficiency* and *fairness*. The task is to establish a balance between these goals that is not only compatible with our democratic tradition but also appropriate for the increasingly heavy public responsibilities of the administrative system.

One of the major themes in the administrative process and its reforms, of course, judicial review. Obvious problems here are the many difficulties regarding the jurisdiction of the Federal Court, which assumed responsibility for judicial review of federal administrative matters in 1971. Because of the widespread debate on this issue, the Commission began examining these problems with a view to clarifying the confusing division of authority between the trial and appellate levels of that court. In the course of this work, it was decided to go on to deal with some fundamental issues of judicial review itself.

As was suggested in the Working Paper on *The Federal Court*, the traditional implements of judicial review — the prerogative writs — contain a number of procedural complexities and technical limitations, some of which, such as the administrative-judicial dichotomy, “reduce the rational element in law”. Each of the prerogative writs has its

own history and limitations, according to the needs it was developed to meet. To the extent that these writs hinder rather than assist in the search for justice — and their procedural snares sometimes delay or prevent proper review by the courts — they can and should be reformed. As Holmes pointed out, “the present has a right to govern itself so far as it can; and it ought always to be remembered that historic continuity with the past is not a duty, it is only a necessity”.

The Commission is accordingly considering ways to provide a single entry mode for judicial review with a remedy encompassing all forms of relief now available under the prerogative writs, including an order quashing or setting aside a decision, an order restraining proceedings, an order compelling action, an order compelling the exercise of jurisdiction or observance of natural justice and an order declaring the rights of parties.

In addition to judicial review, the Commission is also considering various possibilities for providing administrative review. Judicial review is clearly not the only way in which to approach difficulties in the administrative process and is often not the best way in which to ensure its proper operation. We believe there is significant potential in the administrative system for sophisticated internal regulation and control that has not yet been sufficiently explored in Canada.

We are accordingly considering several alternatives that may prove more effective in maintaining an appropriate balance between efficiency and fairness than

more-or-less exclusive reliance on judicial review. One would be to develop and expand the existing rudimentary provisions for administrative appeals. Another would be to create within the administrative system a process specifically designed to review procedures, assess techniques and provide ongoing supervision and general control within the framework of the guidelines we mentioned earlier. Several other countries have made substantial progress with such techniques and they deserve to be carefully studied and assessed as possible additional means with which to meet the existing and future problems of our complex and many-dimensional administrative system.

The emergence and growth in power and size of federal administrative authorities to provide wide-ranging social services, and to carry on or regulate business activities once left almost entirely to the initiative of the private sector, have put extraordinary pressures on the legislative and judicial branches of the government to readjust their roles vis-à-vis the executive branch in order that the rule of law might be maintained during a period of rapid evolution of administrative structures. The administrative system now in place should be subjected to scrutiny in order that appropriate measures might be taken to make it more effective from a management perspective, to render it politically accountable and to ensure that its procedures, governing concepts and treatment of individuals conform to the principles of fairness and justice that all Canadians have a right to expect.

Description of the Project

The immensity of the law reform task became apparent when A *Catalogue of Discretionary Powers*, prepared as an initial part of this Project, revealed that there are some 15,000 discretionary powers granted in the *Revised Statutes of Canada*. A profile of the federal administrative process has been done containing capsule descriptions based on interviews with officials and basic documentation for some thirty-eight federal statutory authorities. The Project has done methodological analyses which consider methods and approaches for undertaking studies of administrative authorities, agencies, boards, commissions and tribunals (published as *The Structure and Behaviour of Canadian Regulatory Boards and Commissions: Multidisciplinary Perspectives*). The Project has also completed a number of specific internal research programs and has been the catalyst for a significant number of other administrative law studies, some of which have been published in legal periodicals.

Early in the Project it became apparent that adequate information for law reform was not available. The Commission consequently undertook a series of detailed studies of the operations of a number of federal agencies and the problems they face, as well as the problems they create, carrying out the responsibilities assigned to them by Parliament.

Nine agencies were selected by the Commission. With their full co-operation and unfailing assistance we have been able to initiate legal and practical studies and analyses of the

methods, procedures, problems, effects and practices. The agencies were:

Immigration Appeal Board
National Parole Board
Atomic Energy Control
Board
National Energy Board
Unemployment Insurance
Commission
Canadian Transport
Commission
Pension Appeals Board
Canadian Radio-Television
and Telecommunications
Commission
Anti-Dumping Tribunal

Four of the agency studies have now been completed and have been published by the Commission. (See Appendix "A" to this Report.) These studies have provided a wealth of raw material, much of which was previously unavailable to anyone interested in the field of administrative law. We propose to continue these studies and, by continuing analysis and evaluation, attempt to build a greater understanding of the administrative process in action. These studies contain a number of proposals for administrative action as well as presenting a general framework for eventual legislative restructuring.

For many purposes the exercise of power that is of greatest relevance to the public and to the law reform process is not a tribunal's basic statutory mandate, but rather the tribunal's *use* of the authority granted to it by Parliament. This is often a matter of practice and policy rather than legislation. Although the Commission intends to make

recommendations to Parliament from time to time respecting the general features of the administrative process (for example, structural and systematic proposals concerning judicial review, control of procedures and administrative appeals) some specific internal implementation measures are already under way at the agency level, as a result of the Commission's work. Some heads of agencies have informed us that the Commission's reform program has been undertaken and, in at least one case, is nearly complete.

This implementation part of the law reform process constitutes a "feedback mechanism" to test the validity of the original concepts and proposals in the agency studies for law reform through administrative rather than Parliamentary action. This return flow of data and practical knowledge from the agencies as they implement the Commission's proposals provides an invaluable empirical foundation for adjusting and modifying, in the light of experience, the recommendations for specific statutory action on administrative law reform that the Commission is developing for inclusion in one or more Reports to Parliament.

In addition to the study of particular tribunals, the Project is conducting an overall analysis of the broader problems associated with procedures before administrative tribunals — appointments, public participation, delay or "regulatory lag", problems of evidence in the administrative context, enforcement and sanctions, the exercise of discretionary powers, the status of the Crown and its appropriate role respecting federal agencies, judicial

review, the nature and powers of "courts of record" (as some tribunals are designated) and so on. A preliminary analysis based on this research will be published in a general Working Paper, the main purpose of which is to identify the broader problems of administrative law; to articulate the values to which administrative procedures should conform; to refine the orientation of the reform effort; and, to deepen and broaden our perception of the individual, public and social interests that are involved in and affected by the administrative process.

Work during the Past Year

The work of the Project during the past year has been directed into five main areas. These are:

1. A Working Paper on the Broader Problems of Administrative Tribunals.
2. A Working Paper on Judicial Review and the Federal Court of Canada.
3. Research on Access to Information in Federal Tribunals, expected to lead to a Working Paper.
4. A Working Paper on the *Inquiries Act*.
5. Nine specific studies on selected federal administrative agencies.

Working Papers on two of these topics were completed and published during the period covered by this Report, dealing with the *Federal Court* and the *Inquiries Act*. These are briefly summarized here. The Working Paper on the *Federal Court* examined some vexatious issues that have arisen since the passage of the *Federal*

Court Act in 1971. We analyzed the network of jurisdictional problems that exist between this court's Trial Division and the Court of Appeal, as well as the court's role in judicial review of federal administrative action. Many of the problems found are based on the complexities of sections 18 and 28 of the *Federal Court Act*, and are compounded by such things as:

- the assignment to that court of some work that is inappropriate (e.g. routine immigration appeals and unemployment insurance cases);
- the retention of a number of specific statutory appeals in addition to the grounds of appeal covered by sections 18 and 28;
- jurisdictional problems flowing from the "judicial-administrative" distinction; and
- the complexities flowing from the retention of archaic remedies.

The Commission proposed that all judicial review originate in the Trial Division, and otherwise suggested ways in which the respective jurisdictions of the two levels of the Federal Court could be clarified and simplified. Inappropriate matters should be shifted out of the court and dealt with elsewhere. The Working Paper proposes that the use of prerogative writs be replaced by a simple single application for judicial review that combines all remedies into one and applies to all federal administrative action. The proposed new form of judicial review would allow review on the grounds of illegality or unfairness not only with respect to judicial and quasi-judicial acts but also administrative acts. The only suggested exception was for allegations of unfairness made about

decisions of the Cabinet, with control through the political process being more appropriate in this area.

The Commission proposed that the Federal Court should have power to determine what it would review under the new single remedy. This would replace the sometimes idiosyncratic and unclear denial of relief on the grounds that a decision is “administrative”, with a procedure that would tend to articulate what is really at stake here: a judicial analysis that weighs matters such as security, confidentiality and the limitations of courts against the duty to conform with at least minimum standards of fairness.

The Commission has arranged a series of meetings to obtain the views of the Bar and of those engaged in the administrative process. These will be analyzed, along with comments and critical appraisal from other interested persons, following which we are planning to make final recommendations in a Report to Parliament.

The Federal Court Working Paper is supported by substantial documentation. An in-depth Background Paper will be published shortly as *The Federal Court Act — Administrative Law Jurisdiction*. The Project is also currently doing research on special appeals to the court.

In the Working Paper on *Commissions of Inquiry*, we examined the place of such commissions in Canadian government and concluded that the *Inquiries Act* requires substantial revision. There are serious omissions respecting such matters as self-incrimination and other questions

**. . . inappropriate matters
should be shifted out of the
Federal Court and dealt
with elsewhere . . .**

of privilege, *in camera* hearings, review of a commission's jurisdiction, rules of practice and procedure, immunity and publication of the report. As we stated in the Working Paper, "the case for a new statute is strong".

Analysis of the inquiry process indicates that such commissions do one of two things: *advise* or *investigate*. Taking these as starting points, we developed a new approach to questions of powers, jurisdiction, safeguards and procedures on the basis that "form follows function". This gave us an appropriate concept from which to design a legislative framework. The Commission accordingly prepared a working draft of a new *Inquiries Act*, with the basic division of "Inquiries to Advise" and "Inquiries to Investigate". The special requirements for each of these functions are set out in a separate part of the draft Act. For example, the present Act does nothing to facilitate the expression of public opinion, although in recent years this has come to be a most significant aspect of the inquiry process. The draft Act incorporates the principle of free expression of opinion. It also contains a provision that deals with a problem which has arisen with increasing frequency in recent years — the difficulty faced by ordinary citizens, community associations and the like who must respond before inquiries to complex technical, scientific and legal issues that affect their lives and environment. The Commission therefore proposed that an advisory commission should have the power to pay all or any part of the legal research and other costs of a person, group or organization appearing before it.

We also considered the question whether advisory commissions should have powers relating to subpoena, examination under oath and so on, and concluded that it is generally inappropriate in a democracy to compel citizens to give advice or opinions. The draft Act provides, for the rare occasions where this may be required, that advisory commissions may be granted such powers only where the Cabinet is satisfied, upon application by the commission, that it cannot effectively perform its functions without some or all of the powers that would normally be reserved to investigatory commissions.

Investigatory commissions would have broader powers. These commissions could do such things as procure the attendance of witnesses, enforce the production of documents, compel witnesses to give evidence, ensure adherence to rules of practice and procedure that may be established, and maintain order firmly. Many of these provisions strengthen some of the powers under the existing Act in line with our view that administrative bodies must be effective as well as fair.

Enforcement of these powers, however, would be done through the laying of an information before the ordinary courts. We do not accept the idea that commissions of inquiry should have direct powers of enforcement, as is the case in some provinces. Only the courts should normally have such powers, and federal inquiry commissions have not in the past had or required them. Should exceptional circumstances arise

under which a commission should have more extensive powers, they should be provided in that particular case by a special Act of Parliament.

In addition to the five major areas mentioned above, the Administrative Law Project has engaged in other activities as follows:

- To gain historical perspective, prepared a paper on the origins and evolution of ten federal tribunals.
- Prepared a paper on the implications and meaning of the sometimes-ambiguous designation of some administrative tribunals as "courts of record".
- Conducted a study on appointments of members of federal tribunals.
- Prepared a survey and analysis of procedures for notice by federal tribunals.
- In co-operation with the Law Society of Upper Canada, participated in a seminar for over 100 lawyers and administrators on the conduct of hearings by federal administrative agencies; this included a major policy address on "The Impact on Federal Administrative Tribunals of Recent Developments in Administrative Law".
- Chaired and participated in a joint meeting of the Association of Canadian Law Teachers and the Canadian Association of Political Science on political control of administrative agencies.
- Participated in Canadian Bar

Association discussions on constitutional aspects of the Federal Court.

- Conducted an analysis of correspondence received by the CBC's Ombudsman, Mr. Robert Cooper, in order to acquire a better sense of the problems encountered by individuals in dealing with federal agencies and tribunals.
- Made a submission to the Canadian Transport Commission Hearings on "Costs to Intervenor" (later published as *Citizen's Costs Before Administrative Tribunals* and subsequently used as the basis for discussion at a number of seminars and meetings on administrative procedures sponsored by the Law Society of Upper Canada).
- Prepared and published the case study: *National Energy Board Procedure and Practice: The Dow-Dome Ethylene Export Application*.

The Project has also been engaged on a continuing basis in a series of seminars with a group of federal administrators. This form of educational liaison, in which papers are prepared and discussed in light of operational experience, has proved to be of substantial mutual benefit with respect to common problems. The Commission is at present forming a consultative committee involving a number of key administrative officials in order to keep the principal operators of the system in touch with the reform program, and to provide us with the advice and assistance of persons who are in daily touch with the administrative process.

Reports

In addition to a number of published studies and Working Papers as well as internal papers, privately published articles and research studies associated with this Project, two Reports proposing legislative and administrative action were made in the year prior to the period covered by this Report. These are:

- Report on Expropriation,
- Report on Sunday Observance.

Commissioner Responsible

The Commissioner responsible for the Administrative Law Project is Dr. Gérard V. La Forest, Q.C.

Chapter 4

The Protection of Life Project

... while the law aims at protecting life, the degree or extent of the protection varies according to a number of circumstances ...

The Dimensions of the Problem

Human life is the essential value protected by the criminal law, and all other branches of law. The law of homicide is an example of direct protection for the existence of life. Most of the other areas of law are addressed to its quality. The topic "Protection of Life" therefore provides an obvious entry point into the important and difficult question of law-as-value. We anticipate the Project will produce recommended legislative reforms over a wide range of specific situations. In undertaking these tasks, however, we also anticipate that this project will make some significant contributions on seminal issues about how we as a society identify and articulate values or interests and how law and other social institutions interact in the process of choosing among them when they are in competition. In this Project, therefore, we will pursue not only particular reform goals, but also hope to contribute, in accordance with the requirement stated by Parliament in the *Law Reform Commission Act*, to "the development of new approaches to and new concepts of the law in keeping with and responsive to the changing needs of modern Canadian society and individual members of that society".

We know, as a general proposition, that while the law aims at protecting life, the degree or extent of the protection varies according to a number of circumstances. It has been established statistically, for example, that injury and loss of life in highway accidents would be significantly reduced if we chose to pass laws lowering speed limits and authorizing

the expenditure of larger sums of public money on highway engineering, driver training and safer vehicles. We do not go as far as we could legally require in these areas because to do so would begin to infringe, in the name of the sanctity of life, on other values or interests. Brief reflection could come up with many other instances where compromises are made in this area as in all others. It has long been a recognized effect of tort law in this and other industrialized societies that if the cost of doing business makes it cheaper to pay damages for occasional injury or loss of life resulting from commercial activity than to take precautions, then precautions will not be taken. The degree of legal protection afforded life, or the quality of life, in many risk-creating situations is therefore left to be established by a weighing of relative economic advantages. In other words, the sanctity of life, which we like to regard as self-evident, is treated in law, as in social behaviour generally, as a relative rather than an absolute value.

Although our constitutional tradition imposes no legal duty on the state to protect life (or, for that matter, to take any other positive act), legislatures are occasionally moved to intervene and alter the balance tolerated by the law with respect to life-threatening working conditions or situations associated with commercial activity. Whether this happens is not simply a matter of a government learning of a hazardous situation and then moving automatically to correct it on the basis of some duty imposed on the state to protect the lives of its citizens. Action depends not only on the weight afforded by governments to moral values, but also on such factors

as whether the costs of precautions could reduce profits to an "unacceptable" degree, however defined; or could result in loss of jobs through making the business economically non-viable; whether the public is concerned or indifferent; and on the relative political influence of those conducting the business versus those who work in, or are otherwise threatened by it.

In all of these areas the individual is affected by a network of public and private decision-making that operates within a general framework of law. The legitimacy of such decisions reflects our understanding of the minimum requirements of the Rule of Law — requirements that are generally defined by the judicial process, which is seen as the standard or criterion of principled decision-making. Yet even in courts, decisions are sometimes determined by undisclosed value-choices rather than by the application of pre-existing rules. The degree of tolerance within the judicial process for the exercise of decision-making power, uncontrolled by articulated principles, has a significant effect on the limitations that will be imposed on the much greater potential for arbitrary decision-making that the law allows to exist outside the courtroom. If protection of life is but one value among many, then our legal system ought to develop and define more clearly its analytical tools for choosing among competing values in order to ensure the existence of effective standards by which life-affecting decisions can be measured, tested, challenged and controlled.

When technological advances and social change create new situations,

the general problems we have been discussing result in increasing numbers of novel and occasionally acute difficulties for which our legal system is not prepared. In this Project we intend to consider the specific implications of these general problems in a context where our scientific capabilities have begun to exceed the reach of some of the relevant rules of law. Protection of life will be a medical-legal study.

The *Criminal Code* contains several sections that affect or determine the rights and liabilities of physicians and their patients. Some of these now appear to be inadequate. For example, it is homicide to cause the death of a human being. The *Code* is far from clear on the position of a physician who orders the disconnection of a respirator that is keeping the lungs and heart functioning in the body of a person whose brain is not functioning. Does this "cause" death or is the person already "dead"? Since the law, such as it is, may define "life" in terms of a functioning heart and lungs — a definition that was perfectly suitable before mechanically-assisted breathing devices came into common use in hospitals — conventional legal analysis becomes circular.

We tend to assume that such dilemmas will be solved by a common sense approach, such as "no physician would ever be prosecuted for such an act". This, however, would be small comfort to the physician who was prosecuted, if the commonsense of a Crown attorney led to the conclusion that "no physician would ever remove such an apparatus from a person who was legally alive". In addition, of course, such an

open-ended approach may not be appropriate if the law is to continue to furnish effective protection for human life in a way that is consistent with the physician's duty in an age of rapid development of medical technology.

The rules that apply to this situation, in Fuller's words, simply "shout their contradictions across a vacuum". Ethics, morals, law, hospital policy, Crown discretion, the physician's concept of duty and the patient's claim to life all compete for pre-eminence. The law, as the ultimate arbiter of the policy preferences of the society, must eventually decide the issues posed by these facts if required. Where present rules fall short, however, the solution to the problem must be sought in the inquiry "what values are we trying to protect and why?" In seeking solutions to specific medical-legal problems, the Project will also attempt to develop a process of analysis that establishes a connection between the decision-making process and the values that are at stake when decisions are made.

The example given raises a number of value questions. The basic one is, of course, "when is a person dead?". To say death occurs when pronounced by a physician simply moves the problem to another context without solving it, in the same way as the provision that an abortion may be lawfully performed when a committee of physicians, acting according to uncertain and elastic legal criteria, authorizes it. Such approaches tend to obscure the nature of the authoritative value choices being made under a mantle of procedural regularity. Proper procedure is, of course, important, and there may be situations where all

**... the boundaries between
"life" as a quantitative
concept and a qualitative
one ...**

that can be provided is a procedural framework within which principled discretion must be allowed to operate without subsequent legal interference. The final test for the law of any society, however (and here we include not only specific rules but also out-of-court decision-making that is permitted by law) must be based on what it does as well as the way in which it goes about it.

The example not only touches upon the individual's right to life but also whether there is or ought to be any legal recognition of a right to die, or a right to be permitted to die without prolongation of the process of dying through so-called "extraordinary means". If there is any room in the legal spectrum for the recognition of these as rights — a point upon which we express no opinion at this time — or if they are in some way or in some circumstances now accommodated or recognized by medical practice according to the autonomous choice of a patient or through such devices as "no resuscitation" orders by physicians, then the expectations contained in the legal concept of a physician's "duty" will require careful review and, if need be, modification.

It is not possible to explore these areas in isolation. A continuum exists between the situation where a person's brain is dead and heartbeat and breathing are artificially maintained and the situation where a child is born alive but has no higher brain-function. The inquiry is forced to consider at this point the boundaries between "life" as a *quantitative* concept and a *qualitative* one.

If the law protects the quality of life, which it does, a number of issues

are raised. Many difficult questions are centred on the legal rights of the mentally retarded and the mentally disordered. Psychosurgery and other forms of treatment that affect the way in which an individual relates to others and the world around him must be examined. Behaviour modification in any form calls into question the way in which, and the reasons why, we classify some forms of behaviour as "normal" and others as "deviant". Inquiries in all these areas lead back inevitably to the values that underlie the law's response to these conditions.

These are difficult areas, and this Project will touch upon them and many more. Even if such inquiries are not pursued, society and its institutions will doubtless manage to cope with such problems. Without principled action, however, there is a clear danger that our solutions may lose sight of the individual human being as the basic moral unit and rationale of society.

Courses of action chosen without reference to stated values may, in some procedural sense be "authoritative". It is more likely, however, that they would be more accurately described as nothing more than "authoritarian". *If law is to be what is right rather than simply what is commanded, then we cannot allow ourselves to avoid what Cardozo called "the pain of choice at every step".*

Project Description

The Commission plans to conduct a number of medical-legal studies. The Project is interdisciplinary with a staff

that includes lawyers, an ethicist, sociologists and a physician. The disciplines and professions that will be consulted and involved are law, medicine, (physicians, nurses, medical researchers), ethics, philosophy, sociology and history. Those with expertise in these and other disciplines and professions (such as economics, social work and hospital administration) have valuable insights and practical experience to offer from many perspectives, and will be invited to contribute and respond to the work and proposals of the Project on an ongoing basis.

In addition to these professions and disciplines, a continuing liaison has been established with Ministries and departments of the Government of Canada. We will also be in touch informally with other law reform agencies in Canada and abroad that have expressed an interest, or have done work in the area. The Manitoba Law Reform Commission has, for example, reported on the definition of death, and its report has been implemented by the Manitoba Legislature. Links have already been established with a number of domestic and international groups and associations (e.g., in France, Australia and the United States) that are interested in the subject.

Every effort will be made to create and maintain a dialogue with the public. The relevant Commission study and Working Papers will be given wide distribution to this end, and public and organizational submissions will be invited. Conferences and public hearings will be organized as necessary or feasible. The Commission is conscious of the wide range of views, values and

interests held by the public on protection of life issues. Not only will every effort be made to elicit these, but also to ensure that full consideration and careful analysis is given to all aspects of public opinion.

The Commission is conscious of the need to obtain empirical information about certain aspects of medical practice and medical opinion. We will be exploring ways in which this can be done to ensure a proper foundation for research and proposals on the subjects of definition of death and euthanasia.

Three studies have already been prepared for the Commission. The first was an analysis of the sections of the *Criminal Code* dealing with protection from criminal responsibility for performing surgical operations for the benefit of individuals, the legal duty of persons undertaking to administer surgical or medical treatment, and the sections of the *Code* related to these topics. The second was a comprehensive survey of the topics "definition of death" and "euthanasia" by an interdisciplinary team at the University of Sudbury. The third was a documentation of psychiatric techniques relating to personality control. Continuing research is divided into three main areas: legal studies, medical-legal studies and sociological-ethical studies, as follows:

Legal Studies

- a. *The conception and general approach of the criminal law to the protection of the person*
 - sterilization
 - suicide
 - homicide
 - mutilation and maiming

- b. *Consent to acts involving one's body*

- legal concepts involved in surgical operations
- consent to mutilation
- consent to death
- "informed consent"

- c. *"Treatment" in criminal law*

- limits to treatment
- subjective and objective approach
- ordinary and extraordinary treatment

These studies would all aim at:

- determination of the present state of the law
- identification of contemporary problems in these areas
- suggestion of possible avenues of reform

Medical-Legal Studies

- a. *Definition of death*

- examination of the pros and cons of the existing and the possible alternative legal definitions of death
- practical and theoretical problems posed by advances of medical technology
- relationship between definition of death and euthanasia

- b. *Euthanasia*

- consent to death and the "right to die with dignity" issue
- ordinary and extraordinary treatment
- treatment and cessation of treatment of seriously deformed infants, the senile and the terminally ill
- "voluntary" and "involuntary" euthanasia

c. *Human experimentation and research*

- present controls over human experimentation and their adequacy
- characteristics of a procedure that make it “experimental”
- legal, medical and ethical principles involved in experimentation
- examination of standards and control mechanisms for normal situations and for experimentation involving the fetus, mental incompetents, children, patients and prisoners

- what role the law plays, if any, in the decision-making process
- relationship between actual medical practice and legal and medical normative standards

b. *sterilization of mentally-ill and mentally-retarded*

- protective sterilization
- legitimacy and legality of sterilization's procedures
- philosophical and ethical problems
- eugenics and sterilizations

d. *Personality and behaviour control*

- chronic adult offenders, alcoholics, retarded offenders, drug addicts, sex offenders and others within the scope of the criminal law
- “medical” controls designed to “correct” or modify behaviour defined as dangerous, unacceptable or deviant
- how and by whom deviant expressions of behaviour ought to be defined and limits to intervention
- relationship among “official” or “accepted” societal norms and such matters as privacy, human dignity, religious beliefs and individual autonomy

c. *The interaction of ethics, society and law in protection of life issues*

- underlying ethical issues common to the medical-legal issues considered by the project
- meaning and contemporary significance of “quality of life”
- the roles of science and the public in determining which values ought to prevail
- basic qualities or individual claims that might be considered indispensable to human life and integrity (such as dignity, inviolability, sanctity of life, autonomy, respect for persons)
- principles and attitudes concerning death and dying and their relationship to the legal and medical issues under consideration
- the concepts of individual rights, claims and interests and their expression in the process of identification and protection of values under the criminal law and other instruments of social control

Sociological-Ethical Studies

a. *Research on medical practice*

- what physicians believe and what they do in the areas of definition of death and euthanasia
- why physicians make the decisions they do

Commissioner Responsible

The Commissioner responsible
for the Protection of Life Project is
Jean-Louis Baudouin, Q.C.

Chapter 5

Other Work
of the
Commission

The Canadian Payment System

For several years the Commission has been examining significant issues in the "Canadian payment system". This is a short descriptive phrase covering a very large area — the modes, rules and practices that affect the transfer of payments among consumers, suppliers of goods and services and government.

In this area the relevant law is enmeshed in commercial practice — so much so that it is difficult to ascertain the boundaries between law and the customs of the market-place. The Commission believes that the basic customs of the market-place deserve public scrutiny, and that they should serve the public interest. After such scrutiny and assessment, they should be given legal status. It is by this very process, begun by Lord Mansfield and ably carried forward by the draftsman of the original *Bills of Exchange Act*, that our present law of payments was developed. It is no fault of these men that our society and commercial institutions have continued to evolve. But it must also be understood that the payment system will always reflect the needs of commerce and consumers, and our existing mores. It cannot be invented anew without reference to the impact it has on other social institutions.

The basic statute governing payment techniques is the *Bills of Exchange Act*, which has not been seriously reviewed for the past century. Commercial practice has not waited for review. It evolves and grows according to the exigencies of the market-place. There have been major changes in individual, institutional,

**... commercial practice
has not waited for review.
It evolves and grows
according to the exigencies
of the market-place ...**

governmental and business practices since the *Bills of Exchange Act* was first formulated. Some principles and rules in the law of payments have been weakened by legal fictions or common consent; others serve to retard, distort or render uncertain the ability of the payment system to meet the demands placed upon it.

The Commission is concerned that the basic rules and concepts of the law of payments continue to be visible in the statute law. The *Bills of Exchange Act* can fulfil this function temporarily for paper-based debit transfers — if the person seeking guidance has a legal or commercial background. But the manner in which the Act was drafted makes it impossible to apply to electronic transfers, and an uncertain guide for analysis of a credit transfer system.

Many of the changes in the payments system are based on the use of modern computer technology, and on intercommunication between computers and related devices. These changes dispense with some paper records, cause it to be prohibitively expensive to produce other records in paper form in places where those records once appeared in the normal course of handling the payment, and make it possible for the same transaction to be inadvertently or fraudulently repeated unless proper safeguards are created. The conceptual change from messages on tangible pieces of paper, processed one by one, to messages invisibly stored in an electronic memory and processed in inconceivably small instants of computer time, is a major one. Only some of our present law of payment will survive it. But many of the basic principles are capable of

being freed from their present form, and applied equally to both present and future forms of transactions. The Commission believes that, once the changes now taking place are established realities, a re-codification of the law of payments should be seriously considered.

In the meantime, we believe that the intelligent progress of both private and public planning for a future payment system is best served by open discussion of the issues raised by the new technology, and of options available to meet these issues. With this goal in mind, the Commission prepared and distributed in 1974 a comprehensive study paper: *The Canadian Payment System and the Computer: Issues for Law Reform*. The Commission notes that a number of that paper's recommendations, including the admission of non-bank financial intermediaries to the rule-making body for the clearing system, the application of the same legal rules in respect of competition policy to all deposit institutions, and recognition of a right to participate in the clearings for non-bank financial intermediaries, are contained in legislation or policy documents now before Parliament.

The Commission has continued its work in this area. A Working Paper dealing with credit transfers will be released in early 1978. Creation of a credit transfer system involving exchanges of magnetic tapes has recently made possible substantial changes in the manner of making many common payments, including wages and social benefits such as pensions or welfare. The Commission hopes that this Working Paper can provide a background for discussion

of the legal features of a credit transfer system, serve to introduce such a system to non-specialists in the area, and promote public concern with the impact of such systems on existing law and the public interest.

The Commission also intends to release this fall a set of minor amendments to the *Bills of Exchange Act*. These amendments are suggested to remove technical impediments, noted in the 1974 study paper, to the free competition between various forms of deposit institutions in offering "chequing" services to the public and in participating in the cheque collection process on behalf of their customers.

The Commissioner responsible for this work is Gérard V. La Forest, Q.C.

Task Force on Legislative Drafting

In view of the fact that statute law is sometimes highly stylized or technical, and is often extremely difficult for non-legally trained persons to grasp, a special task force has been created by the Commission to study the techniques of legislative drafting. The problem of making law readily understandable is increased in Canada by translations from the official language in which a statute was originally drafted — usually English — to the other. Such translations are often literal, which makes laws that were difficult to understand in the first place even more so. The Commissioner of Official Languages has made observations on this problem, as well as this Commission and many lawyers and

... the manner in which the Act was drafted makes it impossible to apply to electronic transfers ...

judges who are concerned with the need for law to be not only certain but also comprehensible.

The task force will produce a study within the next year, taking an existing statute as a model and examining the alternative ways in which it could be drafted.

The Commissioner responsible for this work is Jean-Louis Baudouin, Q.C.

Ongoing Modernization of Statutes

The judicial process often exposes minor difficulties in various parts of Canadian law when it is applied to particular fact situations. For most of the history of our law, the task of continuing adjustment was done by the judges. This worked well enough in times when most of the law was found in judicial precedent. The substantial increase in legislation over the past century or so has, however, created serious difficulties with respect to this ongoing modernization function. Laws that are created by legislation are direct and peremptory expressions of the authority of the sovereign. Judges have the mandate, within limits, to interpret them so that when they are applied the results are fair and reasonable. When these limits are exceeded, however, which sometimes happens in new or unforeseen circumstances, the judiciary will take the position that the problem is not a matter of interpretation but rather should be corrected by Parliament.

In order to assist the Parliamentary process in dealing with these relatively minor and usually

non-contentious anomalies, the Commission made provision in its original research program for a Project on the ongoing modernization of statutes. The Project was recently undertaken and we hope to develop procedures to consider various problems that are brought to the attention of the Commission from a variety of sources, and to make periodic recommendations for change in omnibus reports.

The direction of this Project is the responsibility of the Vice-Chairman.

Chapter 6

National and International Communication and Liaison

The Law Reform Commission of Canada is engaged in a continuing process of establishing and maintaining liaison with individuals and organizations interested in some or all aspects of its program; with agencies of law reform at home and abroad; and, with representatives of other Canadian and foreign governments whose official duties include matters under the Commission's cognizance. This process involves consultation, exchange of materials, speaking engagements, hosting or participating in seminars, conferences and public forums and a continuing series of formal and informal meetings with many distinguished visitors to the Commission's offices.

***... a continuing series of
formal and informal
meetings, consultations,
exchanges of materials ...***

In addition to the events referred to elsewhere in this Report, the Commission, during the year, has had occasion to consult with, or seek the advice and assistance of, the Provincial Judges' Associations of Alberta, British Columbia, Newfoundland, Nova Scotia and Ontario, plus the Provincial Court Judges from nine provinces. In addition, the Commission has had a number of conferences with trial and appellate court judges from all provinces on particular matters. Members of the judiciary from all courts in Canada have also provided invaluable assistance as participants in various regional and interdisciplinary groups and consultative bodies established by the Commission. We also wish to acknowledge the special contribution to the work of the Commission made by the Advisory Committee on the Jury consisting of judges, Crown counsel, defence counsel, academics and court officials; the Task Force on

the *Inquiries Act* composed of a number of distinguished persons who have headed Commissions of Inquiry, together with a group of outstanding Commission counsel; and, a consultative committee on administrative law matters established by the Canadian Bar Association.

A number of professional and private groups and associations have undertaken to work with the Commission, providing us with a generous contribution of time, energy and practical expertise. We wish to acknowledge particularly the participation in the law reform process during the year of the National Association of Crown Attorneys, the Canadian Bar Association (together with several of its specialist committees), the Canadian Medical Association, the Ontario Medical Association, the Canadian Association for the Mentally Retarded, the Canadian Nurses Association, the National Institute on Mental Retardation and the National Association of Provincial Court Judges. Several women's groups have worked actively with the Commission, particularly in its Criminal Law Project, and the informal co-operation established originally with the federal and several provincial Status of Women Councils that began during the Family Law Project has continued. We also wish to recognize the assistance and co-operation, or contribution of a number of chapters of the John Howard Society, several law student societies, the Australian Law Reform Commission, the Law Commission of England and Wales, the Criminal Law Revision Committee of the United Kingdom, officials of the Home Office of the United Kingdom, officials of the Ministry of Health and

Welfare Canada, the Canadian Medical Protective Association, the Alliance for Life, the National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioural Research of Washington D.C., the Institute of Society, Ethics and the Life Sciences of Hastings-on-Hudson, New York, the Joseph and Rose Kennedy Institute for the Study of Human Reproduction and Bioethics of Washington, D.C. and the Centre for Bioethics of Montreal.

A significant link was established between the work of the Commission and the Parliamentary phase of the law reform process through the appointment of a senior Commission staff lawyer as Legal Advisor to the Sub-Committee on Penitentiaries of the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Legal Affairs. The practical findings and recommendations of the distinguished members of this Sub-Committee, under the Chairmanship of Dr. Mark R. MacGuigan, M.P., have focused the attention of government and its officials on many of the same areas for reform of the criminal justice system identified by this Commission in its publications in the criminal law field and its Reports to Parliament on *Our Criminal Law* and *Dispositions and Sentences in the Criminal Process*. Recent policy statements by the Solicitor General of Canada indicate that major reforms to the criminal justice system, based on the combined work of the Parliamentary Sub-Committee and the Law Reform Commission of Canada, are being pursued in a co-ordinated effort that will hopefully involve new legislation, significant administrative and policy changes and a number of new initiatives, programs and practical improvement in the system.

The Commission maintains formal and informal links with every law reform agency in the Commonwealth with its counterparts in other jurisdictions as well, such as law revision and reform bodies, whether private or government, in several of the states of the United States and in Europe. An invitation has been extended to all Commonwealth law reform agencies who send staff members to Canada (to attend, for example, the University of Ottawa's Legislative Drafting Course) to take advantage of the opportunity to have their representative spend a period of residence at the Commission offices, with the possibility of visits arranged with other Canadian law reform commissions and to the federal Department of Justice. The Commission recently hosted the first such visitors from Trinidad and Tobago and we anticipate a continuing and mutually-beneficial program of this sort, particularly with the developing countries and those jurisdictions that are in the process of establishing law reform agencies.

We have been honoured during the year by many overseas visitors including several Chief Justices, Ministers and Deputy Ministers of Justice, and other senior legal professionals from Europe, North and South America, the Middle East, and many countries of the Commonwealth.

Appendix A

Publications available
without charge
from the
Law Reform
Commission
of Canada

Write to:

Publications Clerk
Law Reform Commission
of Canada
130 Albert St.
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

GENERAL

RESEARCH PROGRAM

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
8½ x 11 in. — 21 pages each
language
March 1972 Cat. no. J31-1/1

FIFTH ANNUAL REPORT 1975-76

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
8½ x 11 in. — 31 pages each
language
August 1976 Cat. no. J31-1976

WORKING PAPERS

WORKING PAPER 7 — DIVERSION

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 25 pages (English) 30
pages (French)
January 1975 Cat. no. J32-1/7-1974

WORKING PAPER 10 — LIMITS OF CRIMINAL LAW

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 49 pages (English)
59 pages (French)
June 1975 Cat. no. J32-1/10-1975

WORKING PAPER 11 — IMPRISONMENT AND RELEASE

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 46 pages (English) 50
pages (French)
June 1975 Cat. no. J32-1/11-1975

WORKING PAPER 12 — MAINTENANCE ON DIVORCE

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 48 pages (English) 54
pages (French)
July 1975 Cat. no. J32-1/12-1975

WORKING PAPER 13 — DIVORCE
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 48 pages (English) 52
pages (French)
July 1975 Cat. No. J32-1/13-1975

WORKING PAPER 14 — THE
CRIMINAL PROCESS AND MENTAL
DISORDER
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 61 pages (English) 68
pages (French)
September 1975 Cat. No.
J32-1/14-1975

WORKING PAPER 17 —
COMMISSIONS OF INQUIRY
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 91 pages (English) 96
pages (French)
April 1977 Cat. No. J32-1/17-1977

WORKING PAPER 18 — FEDERAL
COURT
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 54 pages (English) 56
pages (French)
June 1977 Cat. No. J32-1/18-1977

WORKING PAPER 19 — THEFT AND
FRAUD
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 123 pages (English)
137 pages (French)
October 1977 Cat. No. J32-1/19-1977

WORKING PAPER 20 — CONTEMPT
OF COURT
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 69 pages (English) 74
pages (French)
October 1977 Cat. No. J32-1/20-1977

REPORTS TO PARLIAMENT

EVIDENCE
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 115 pages (English)
131 pages
(French)
December 1975 Cat. No. J31-15/1975

GUIDELINES ON DISPOSITIONS AND
SENTENCING IN THE CRIMINAL
PROCESS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 71 pages (English)
74 pages (French)
February 1976 Cat. No. J31-16/1975

OUR CRIMINAL LAW
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 42 pages (English) 44
pages (French)
March 1976 Cat. No. J31-19/1976

EXPROPRIATION
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 38 pages (English) 40
pages (French)
April 1976 Cat. No. J31-17/1976

MENTAL DISORDER IN THE
CRIMINAL PROCESS
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 53 pages (English) 61
pages (French)
April 1976 Cat. No. J31-18/1976

FAMILY LAW
L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)
6½ x 9¾ in. — 73 pages (English) 79
pages (French)
May 1976 Cat. No. J31-20/1976

SUNDAY OBSERVANCE

L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French)

6½ x 9¾ in. — 63 pages (English) 73 pages (French)

May 1976 Cat. No. J31-21 / 1976

ADMINISTRATIVE LAW SERIES STUDY PAPERS

THE IMMIGRATION APPEAL BOARD

L.R.C. — Canada (English)

6½ x 9¾ in. — 88 pages

July 1976 Cat. No. J32-3 / 13

THE ATOMIC ENERGY CONTROL BOARD

L.R.C. — Canada (English)

6½ x 9¾ in. — 85 pages

February 1977 Cat. No. J32-3 / 15

THE PAROLE PROCESS

L.R.C. — Canada (English)

6½ x 9¾ in. — 157 pages

April 1977 Cat. No. J32-3/14

UNEMPLOYMENT INSURANCE BENEFITS

L.R.C. — Canada (English)

6½ x 9¾ in. — 342 pages

May 1977 Cat. No. J32-3/16

THE NATIONAL ENERGY BOARD

L.R.C. — Canada (English)

6½ x 9¾ in. — 216 pages

November 1977 Cat. No. J32-3 / 17

Appendix B

Publications available
for sale at Supply and
Services Canada

Write to:

Supply and Services
Canada
Printing and Publishing
Hull, Québec
K1A 0S9

THE NATIVE OFFENDER AND THE LAW

L.R.C. — Canada (English) 6½ x
9¾ in., 90 pages.

Cat. no. J32-4/5-1974

Price: Canada — \$2.00. Other
countries — \$2.40

STUDIES ON DIVERSION (EAST YORK PROJECT)

L.R.C. — Canada (English) 6½ x
9¾ in. 230 pages.

Includes Working Paper 7, 25
pages. Cat. no. J32-4/6-1974.

Price: Canada — \$6.00. Other
countries — \$7.20

STUDIES ON SENTENCING

L.R.C. — Canada (English) 6½ x
9¾ in., 205 pages.

Cat. no. J32-4/3-1974.

Price: Canada — \$4.50. Other
countries — \$5.40

STUDY REPORT — DISCOVERY IN CRIMINAL CASES

L.R.C. — Canada (English) 6½ x
9¾ in., 217 pages.

Includes Working Paper 4, 44
pages. Cat. no. J32-4/2-1974.

Price: Canada — \$5.00. Other
countries — \$6.00

FEAR OF PUNISHMENT

L.R.C. — Canada (English) 6½ x
9¾ in. 149 pages.

May 1976. Cat. no.

J32-4/10-1975.

Price: Canada — \$4.00. Other
countries — \$4.80

STUDIES ON DIVORCE

L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾
in. 203 pages, includes Working
Paper 12, 40 pages, and Working
Paper 13, 70 pages

June 1976. Cat. No. J32-4/8-1975.

Price: Canada — \$5.75. Other
countries — \$6.90

STUDIES ON IMPRISONMENT

L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 281 pages, includes Working Paper 11, 46 pages.

July 1976. Cat. no. J32-4/9-1975.

Price: Canada — \$6.50. Other countries — \$7.80

COMMUNITY PARTICIPATION IN SENTENCING

L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 240 pages, includes Working Paper 5, 25 pages and Working Paper 6, 22 pages.

July 1976. Cat. No. J32-4/11-1976.

Price: Canada — \$5.75. Other countries — \$6.90

PERMISSION TO BE SLIGHTLY FREE

L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 313 pages.

October 1976. Cat. no. J32-4/12-1976.

Price: Canada — \$5.50. Other countries — \$6.60

CATALOGUE OF DISCRETIONARY POWERS

L.R.C. — Canada (Bilingual, English and French)

7½ x 10 in., 1,025 pages.

August 1975. Cat. no. J31-4-1975

Price: Canada — \$19.75. Other countries — \$23.70.

Appendix C

Out of Print Publications

These publications will not be
reprinted — please consult your
local library.

GENERAL

ANNUAL REPORT 1971-72

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 26 pages both languages
August 1972. Cat. no. J31-1972

ANNUAL REPORT 1972-73

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11, 40 pages (English), 39 pages
(French)
August 1973. Cat. no. J31-1973

ANNUAL REPORT 1973-74

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 18 pages (English) 21
pages (French)
August 1974. Cat. no. J31-1974

ANNUAL REPORT 1974-75

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 31 pages (English), 35
pages (French)
August 1975. Cat. no. J31-1975

STUDY PAPERS

EVIDENCE

1. COMPETENCE AND
COMPELLABILITY
2. MANNER OF QUESTIONING
WITNESSES
3. CREDIBILITY
4. CHARACTER

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 65 pages (English), 86
pages (French)
August 1972 (Second printing). Cat.
no. J32-3/1

EVIDENCE

5. COMPELLABILITY OF THE
ACCUSED AND THE
ADMISSIBILITY OF HIS
STATEMENTS

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 42 pages (English), 48
pages (French)

January 1973. Cat. no. J32-3/2

EVIDENCE

6. JUDICIAL NOTICE

7. OPINION AND EXPERT EVIDENCE

8. BURDENS OF PROOF AND
PRESUMPTIONS

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 67 pages (English), 71
pages (French)

July 1973. Cat. no. J32-3/3

EVIDENCE

9. HEARSAY

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 20 pages (English), 22
pages (French)

May 1974. Cat. no. J32-5/1974

EVIDENCE

10. THE EXCLUSION OF ILLEGALLY
OBTAINED EVIDENCE

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 36 pages (English), 41
pages (French)

November 1974. Cat. no. J32-3/10

EVIDENCE

11. CORROBORATION

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 19 pages in both
languages.

June 1975. Cat. no. J31-7/1974

EVIDENCE

12. PROFESSIONAL PRIVILEGES
BEFORE THE COURTS

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 26 pages (English), 28
pages (French).

June 1975. Cat. no. J32-3/12-1975

DISCOVERY IN CRIMINAL CASES —
REPORT ON THE QUESTIONNAIRE
SURVEY

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 116 pages (English), 126
pages (French)

December 1974. Cat. no. J31-6/1974

THE CANADIAN PAYMENT SYSTEM
AND THE COMPUTER

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 80 pages (English), 98
pages (French)

1974. Cat. no. J31-3/1974

CRIMINAL PROCEDURE — A
PROPOSAL FOR COSTS IN
CRIMINAL CASES

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 28 pages (English), 29
pages (French)

August 1973. Cat. no. J31-13/1975

CRIMINAL LAW — OBSCENITY

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 81 pages (English), 87
pages (French)

July 1974 (Second printing). Cat. no.
J31-273

**CRIMINAL LAW — GENERAL
PRINCIPLES — FITNESS TO STAND
TRIAL**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

8½ x 11 in., 57 pages (English), 65
pages (French)

May 1973. Cat. no. J31-11/1975

**TOWARDS A CODIFICATION OF
CANADIAN CRIMINAL LAW**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

6½ x 9¾ in., 56 pages (English), 67
pages (French)

April 1976. Cat. no. J31-26/1976

**FAMILY LAW — ENFORCEMENT OF
MAINTENANCE ORDERS**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

6½ x 9¾ in., 47 pages (English), 53
pages (French)

April 1976. Cat. no. J31-27/1976

WORKING PAPERS

**WORKING PAPER 1 — THE FAMILY
COURT**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

6½ x 9¾ in., 55 pages (English), 57
pages (French) January 1974. Cat. no.
J32-1/1-1974

**WORKING PAPER 2 — CRIMINAL
LAW — MEANING OF GUILT —
STRICT LIABILITY**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

6½ x 9¾ in., 38 pages (English), 44
pages (French)

February 1974. Cat. no. J32-1/2-1974

**WORKING PAPER 3 — PRINCIPLES
OF SENTENCING AND
DISPOSITIONS**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

6½ x 9¾ in., 35 pages (English), 38
pages (French)

March 1974. Cat. no. J32-1/3-74

**WORKING PAPER 4 — CRIMINAL
PROCEDURE — DISCOVERY**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

6½ x 9¾ in., 44 pages (English), 49
pages (French)

June 1974. Cat. no. J32-1/4-1974

**WORKING PAPERS 5 & 6 —
RESTITUTION AND COMPENSATION
— FINES**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

6½ x 9¾ in., 48 pages (English), 50
pages (French).

October 1974. Cat. no. J32-1/5-1974

**WORKING PAPER 8 — FAMILY
PROPERTY**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
and French)

6½ x 9¾ in., 45 pages (English), 47
pages (French)

March 1975. Cat. no. J32-1/9-1975

**WORKING PAPER 9 —
EXPROPRIATION**

L.R.C. — Canada (Bilingual, English
& French)

6½ x 9¾ in., 106 pages (English), 119
pages (French)

April 1975. Cat. no. J32-1/8-1975

BACKGROUND PAPERS

STUDIES ON STRICT LIABILITY

L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 251 pages.

Cat. no. J32-4/1-1974.

Price: Canada — \$4.00. Other countries — \$4.80

STUDIES ON FAMILY PROPERTY LAW

L.R.C. — Canada (English) 6½ x 9¾ in., 356 pages.

Includes Working Paper 8, 45 pages.

Cat. no. J32-4/7-1974.

Price: Canada — \$6.75. Other countries — \$8.00

Appendix D

Publications during Fiscal Year 1976-77

WORKING PAPERS

WORKING PAPER 17 — COMMISSIONS OF INQUIRY
WORKING PAPER 18 — FEDERAL COURT

ADMINISTRATIVE LAW SERIES STUDY PAPERS

- THE IMMIGRATION APPEAL BOARD
- THE ATOMIC ENERGY CONTROL BOARD
- THE PAROLE PROCESS
- UNEMPLOYMENT INSURANCE BENEFITS

GENERAL

ANNUAL REPORT 1975-76

Appendix E

Consultants and Research Personnel for the Whole or Part of the Year under Review

- ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.
BÉLIVEAU, Denise, J.L.P.
BELLEMARE, Jacques, LL.L.
BRANSON, Cecil, O.D., LL.B.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
CASTEL, Jean-Gabriel, LL.L., J.D.,
S.J.D.
CÔTÉ-HARPER, Gisèle, B.A., LL.L.,
LL.M.
CRANE, Brian A., B.A., LL.B.
DESFORGES, Alain-Claude, LL.L.
DOOB, Anthony N., B.A., Ph.D.
EDDY, Howard R., B.A., J.D.
ELTON, Tanner, B.A., LL.B., LL.M.
FITZGERALD, Patrick J., M.A.,
Barrister-at-Law, England
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S.,
LL.D.
FRANCIS, Robert P., B.A., LL.B., LL.M.
FRANCOEUR, Henri, former Deputy
Director of Police, Laval and former
Inspector-Detective, Montréal Police.
FRANSON, Robert T., B.E.P., J.D.
GOLDMAN, Marvin R., M.D.,
F.R.C.P.(C)
GREENSPAN, Edward L., B.A., LL.B.
GRENIER, Bernard, B.A., LL.L.
ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L.,
D.E.S., Ph.D.
JONES, G. Norman, B.A., Chief
Superintendent (Retired), former
Director of Protective Policing,
R.C.M.P.
KEYSERLINGK, Edward W., B.A.,
B.Th., L.Th., S.S.L.
LASVERGNAS-GRÉMY, Isabelle, D.E.S.
LEADBEATER, J. Alan, B.A., LL.B.
MANNING, Morris, LL.B.
McFADYEN, Joanna L., B.A., LL.B.
MOHR, Johann W., Ph.D.
MULLAN, David, LL.B., LL.M.
MYERS, Edward R., B.A.
OXNER, Sandra E., Judge of the Nova
Scotia Provincial Magistrate Court
PICHER, Pamela, LL.B., LL.M.
REID, Alan D., B.A., B.C.L., LL.M.
RIOUX, Marcia H., B.A., M.A.
ROBERTS, Darrell, B.A., LL.B., LL.M.
RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
SCHWAB, W. J.
SLAYTON, Phillip, B.A., B.C.L., M.A.
SPARER, Michel, LL.L.
TURNER, Richard E., B.A., M.D.,
D.Psych., F.A.P.A., C.R.C.P.(C)
WALKER, David, B.A., B.Comm., LL.M.
YAROSKY, Harvey W., B.A., B.C.L.

Le personnel
de recherche
pendant toute
ou une partie
de l'année

ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.	
BÉLIVEAU, Denise, J.L.P.	
BELLEMARE, Jacques, LL.L.	
BRANSON, Cecil, O.D., LL.B.	
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.	
CASTEL, Jean-Gabriel, LL.L., J.D., S.J.D.	
CÔTÉ-HARPER, Gislène, B.A., LL.L., LL.M.	
CRANE, Brian A., B.A., LL.B.	
DESFORGES, Alain-Claude, LL.L.	
DOOB, Anthony N., B.A., Ph.D.	
EDDY, Howard R., B.A., J.D.	
ELTON, Tanner, B.A., LL.B., LL.M.	
FITZGERALD, Patrick J., M.A., avocat,	
Angleterre	
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D.	
FRANCIS, Robert P., B.A., LL.B., LL.M.	
FRANCOEUR, Henri, ancien directeur-adjoint de la police de Laval et ancien inspecteur-détective de la police de Montréal	
FRANSON, Robert T., B.E.P., J.D.	
GOLDMAN, Marvin R., M.D., F.R.C.P., (C)	
GREENSPAN, Edward L., B.A., LL.B.	
GRENIER, Bernard, B.A., LL.L.	
ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.	
JONES, G. Norman, B.A., Surintendant principal (retraité), ancien directeur de la surveillance policière, G.R.C.	
KEYSERLINGK, Edward W., B.A., B.Th., LL.Th., S.S.L.	
LASVERGNAS-GREMY, Isabelle, D.E.S.	
LEADBEATER, J. Alan, B.A., LL.B.	
MANNING, Morris, LL.B.	
McFADYEN, Joanna L., B.A., LL.B.	
MOHR, Johann W., Ph.D.	
MULLAN, David, LL.B., LL.M.	
MYERS, Edward R., B.A.	
OXNER, Sandra E., Juge de la cour provinciale de Nouvelle-Ecosse	
PICHER, Pamela, LL.B., LL.M.	
REID, Alan D., B.A., B.C.L., LL.M.	
RIOUX, Marcia H., B.A., M.A.	
ROBERTS, Darrell, B.A., LL.B., LL.M.	
RYAN, Edward, F. B.A., LL.B., LL.M.	
SCHWAB, W. J.	
SLAYTON, Phillip, B.A., B.C.L., M.A.	
SPARER, Michel, LL.L.	
TURNER, Richard E., B.A., M.D., D. Psych., F.A.P.A., C.R.C.P.(C)	
WALKER, David, B.A., B. Comm., LL.M.	
YAROSKY, Harvey W., B.A., B.C.L.	

Documents Publiés
durant l'exercice financier
1976-77

DOCUMENTS DE TRAVAIL

DOCUMENT DE TRAVAIL 17 — LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE
DOCUMENT DE TRAVAIL 18 — LA COUR FÉDÉRALE

ÉTUDES PRÉLIMINAIRES — SÉRIE DROIT ADMINISTRATIF

— LA COMMISSION D'APPEL DE L'IMMIGRATION
— LA COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE
— LE PROCESSUS DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE
— LES PRESTATIONS D'ASSURANCE-CHÔMAGE

RAPPORTS GÉNÉRAUX

RAPPORT ANNUEL 1975-76

DOCUMENTS DE SOUTIEN

ÉTUDES SUR LA RESPONSABILITÉ
STRICTE
C.R.D. — Canada (français)
6 1/2 x 9 3/4 po., 272 pages.
No. cat. J32-4/1-1974F.
Prix: Canada — \$4.00.
Autres pays — \$4.80.

ÉTUDES SUR LE DROIT DES BIENS
DE LA FAMILLE
C.R.D. — Canada (français)
6 1/2 x 9 3/4 po., 362 pages.
Contient aussi le document de
travail 8, 47 pages.
No. cat. J32-4/7-1974F.
Prix: Canada — \$6.75.
Autres pays — \$8.10.

DOCUMENT DE TRAVAIL 3 — LES PRINCIPES DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE ET DU PRONONCÉ DE LA SENTENCE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 38 pages (français), 35 pages (anglais).
Mars 1974. No. cat. J32-1/3-1974.

DOCUMENT DE TRAVAIL 4 — PROCÉDURE PÉNALE — LA COMMUNICATION DE LA PREUVE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 49 pages (français), 44 pages (anglais).
Juin 1974. No. cat. J32-1/4-1974.

DOCUMENTS DE TRAVAIL 5 ET 6 — LE DÉDOMMAGEMENT ET L'INDENNISATION — L'AMENDE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 50 pages (français), 48 pages (anglais).
Octobre 1974. No. cat. J32-1/5-1974.

DOCUMENT DE TRAVAIL 8 — LES BIENS DES ÉPOUX
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 47 pages (français), 45 pages (anglais).
Mars 1975. No. cat. J32-1/9-1975.

DOCUMENT DE TRAVAIL 9 — L'EXPROPRIATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 119 pages (français), 106 pages (anglais).
Avril 1975. No. cat. J32-1/8-1975.

PROIT PÉNAL — PRINCIPES ÉNÉRAUX — L'APTITUDE À SUBIR E PROCÈS
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
1/2 x 11 po., 65 pages (français), 7 pages (anglais).
mai 1973. No. cat. J31-11/1975.

POUR UNE CODIFICATION DU DROIT PÉNAL CANADIEN
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
1/2 x 9 3/4 po., 67 pages (français), 66 pages (anglais).
Avril 1976. No. cat. J31-26/1976.

PROIT DE LA FAMILLE — EXÉCUTION DES ORDONNANCES DE OUITIEN
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
1/2 x 9 3/4 po., 53 pages (français), 7 pages (anglais).
Avril 1976. No. cat. J31-27/1976.

DOCUMENTS DE TRAVAIL

DOCUMENT DE TRAVAIL 1 — TRIBUNAL DE LA FAMILLE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
1/2 x 9 3/4 po., 57 pages (français), 55 pages (anglais).
Janvier 1974. No. cat. J32-1/1-1974.

DOCUMENT DE TRAVAIL 2 — DROIT PÉNAL — LA NOTION DE BLÂME — RESPONSABILITÉ STRICTE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et anglais)
1/2 x 9 3/4 po., 44 pages (français), 88 pages (anglais).
Février 1974. No. cat. J32-1/2-1974.

LA PREUVE

5. LA CONTRAINTE DE L'ACCUSÉ ET

L'ADMISSIBILITÉ DE SES

DÉCLARATIONS

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

8½ x 11 po., 48 pages (français),

42 pages (anglais).

Janvier 1973. No. cat. J32-3/2.

LA PREUVE

6. CONNAISSANCE JUDICIAIRE

7. OPINIONS ET TÉMOIGNAGES

D'EXPERTS

8. FARDEAUX DE LA PREUVE ET

PRÉSUMPTION

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

8½ x 11 po., 71 pages (français),

67 pages (anglais).

Juillet 1973. No. cat. J32-3/3.

LA PREUVE

9. OUI-DIRE

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

8½ x 11 po., 22 pages (français),

20 pages (anglais).

Mai 1974. No. cat. J32-5/1974.

LA PREUVE

10. L'EXCLUSION DE LA PREUVE

ILLÉGALEMENT OBTENUE

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

8½ x 11 po., 41 pages (français),

36 pages (anglais).

Novembre 1974. No. cat. J32-3/10.

LA PREUVE —

11. CORROBORATION

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

8½ x 11 po., 19 pages dans chaque

langue.

Juin 1975. No. cat. J31-7/1974.

LA PREUVE —

12. LE SECRET PROFESSIONNEL

DEVANT LES TRIBUNAUX

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

8½ x 11 po., 28 pages (français),

26 pages (anglais).

Juin 1975. No. cat. J32-3/12-1975.

RAPPORT SUR L'ENQUÊTE PORTANT

SUR LA COMMUNICATION DE LA

PREUVE AVANT LE PROCÈS EN

MATIÈRE PÉNALE

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

anglais)

8½ x 11 po., 126 pages (français),

116 pages (anglais).

Décembre 1974. No. cat. J31-6/1974.

LE SYSTÈME CANADIEN DE

PAIEMENT ET L'ORDINATEUR

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

8½ x 11 po., 98 pages (français),

80 pages (anglais).

1974. No. cat. J31-3/1974.

PROCÉDURE PÉNALE —

PROPOSITION CONCERNANT

L'ADJUDICATION DES FRAIS ET

DÉPENS EN DROIT PÉNAL

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

anglais)

8½ x 11 po., 29 pages, (français)

28 pages (anglais).

Août 1973. No. cat. J31-13/1975.

DROIT PÉNAL — OBSCÉNITÉ

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

8½ x 11 po., 87 pages (français),

81 pages (anglais).

Juillet 1974 (deuxième tirage).

No. cat. J31-273.

Ces publications ne seront pas
imprimées à nouveau. Prière de
consulter la bibliothèque de votre
localité.

RAPPORTS GÉNÉRAUX

RAPPORT ANNUEL 1971-72
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
8 1/2 x 11 po., 26 pages total.
Août 1972. No. cat. J31-1972.

RAPPORT ANNUEL 1972-73
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
8 1/2 x 11 po., 38 pages (français),
40 pages (anglais).
Août 1973. No. cat. J31-1973.

RAPPORT ANNUEL 1973-74
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
8 1/2 x 11 po., 21 pages (français),
18 pages (anglais).
Août 1974. No. cat. J31-1974.

RAPPORT ANNUEL 1974-75
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
8 1/2 x 11 po., 35 pages (français),
31 pages (anglais).
Août 1975. No. cat. J31-1975.

ÉTUDES PRÉLIMINAIRES

LA PREUVE
1. L'HABILITÉ ET LA CONTRAINTE À
TÉMOIGNER
2. LA FORME DE
L'INTERROGATOIRE
3. LA CRÉDIBILITÉ
4. LA MORALITÉ
C.R.D. — Canada (bilingue, français
et anglais)
8 1/2 x 11 po., 86 pages (français),
65 pages (anglais).
Août 1972 (deuxième tirage).
No. cat. J32-3/1.

ÉTUDES SUR LE DIVORCE

C.R.D. — Canada (français)

6 1/2 x 9 3/4 po., 215 pages.

Contient aussi le document de

travail 12, 45 pages, ainsi que le

document de travail 13, 74 pages.

Juin 1976. No. cat. J32-4/8-1975F.

Prix: Canada — \$5.75.

Autres pays — \$6.90.

ÉTUDES SUR L'EMPRISONNEMENT

C.R.D. — Canada (français)

6 1/2 x 9 3/4 po., 297 pages.

Contient aussi le document de

travail 11, 50 pages.

Juillet 1976. No. cat. J32-4/9-1975F.

Prix: Canada — \$6.50.

Autres pays — \$7.80.

LA PARTICIPATION

COMMUNAUTAIRE À LA

RÉADAPTATION DU DÉLINQUANT

C.R.D. — Canada (français)

6 1/2 x 9 3/4 po., 197 pages.

Contient aussi le document de

travail 5, 25 pages, ainsi que le

document de travail 6, 25 pages.

Juillet 1976. No. cat. J32-4/11-1976F.

Prix: Canada — \$5.75.

Autres pays — \$6.90.

LIBERTÉ AU COMPTE-GOUTTES

C.R.D. — Canada (français)

6 1/2 x 9 3/4 po., 350 pages.

Octobre 1976. No. cat. J32-4/12-1976F.

Prix: Canada — \$5.50.

Autres pays — \$6.60.

RÉPERTOIRE DES POUVOIRS

DISCRÉTIONNAIRES

C.R.D. — Canada, (bilingue, français

et anglais)

7 1/2 x 10 po., 1,025 pages.

Août 1975. No. cat. J31-4-1975.

Prix: Canada — \$19.75.

Autres pays — \$23.70.

publications en vente à
approvisionnement et
services Canada

Écrire à:

Approvisionnements et
Services Canada
Imprimerie et Édition
Hull, Québec
K1A 0S9

LA DÉLINQUANCE CHEZ LES
AUTOCHTONES ET LA LOI
C.R.D. — Canada (français)
6 1/2 x 9 3/4 po., 96 pages.
No. cat. J32-4/5-1974F.
Prix: Canada — \$2.00.
Autres pays — \$2.40.

ÉTUDES SUR LA DÉJUDICIARISATION
— (EAST YORK)
C.R.D. — Canada (français)
6 1/2 x 9 3/4 po., 243 pages.
Contient aussi le document de
travail 7, 30 pages.
No. cat. J32-4/6-1974F.
Prix: Canada — \$6.00.
Autres pays — \$7.20.

ÉTUDES SUR LE SENTENCING
C.R.D. — Canada (français)
6 1/2 x 9 3/4 po., 232 pages.
No. cat. J32-4/3-1974F.
Prix: Canada — \$4.50.
Autres pays — \$5.40.

DOCUMENT DE RECHERCHE —
COMMUNICATION DE LA PREUVE
EN DROIT PÉNAL
C.R.D. — Canada (français)
6 1/2 x 9 3/4 po., 241 pages.
Contient aussi le document de
travail 4, 49 pages.
No. cat. J32-4/2-1974F.
Prix: Canada — \$5.00.
Autres pays — \$6.00.

LA GRAINTE DU CHÂTIMENT
C.R.D. — Canada (français)
6 1/2 x 9 3/4 po., 160 pages.
Mai 1976. No. cat. J32-4/10-1975F.
Prix: Canada — \$4.00.
Autres pays — \$4.80.

E DROIT DE LA FAMILLE
.R.D. — Canada, (bilingue, français
t anglais)
1/2 x 9 3/4 po., 79 pages (français), 73
ages (anglais).
mai 1976. No. cat. J31-20/1976.
OBSERVANCE DU DIMANCHE
.R.D. — Canada, (bilingue, français
t anglais)
1/2 x 9 3/4 po., 73 pages (français),
3 pages (anglais).
mai 1976. No. cat. J31-21/1976.
— ÉTUDES PRÉLIMINAIRES —
ÉRIE DROIT ADMINISTRATIF

A COMMISSION D'APPEL DE
MIGRATION
.R.D. — Canada, (français),
1/2 x 9 3/4 po.,
9 pages. Juillet 1976.
No. cat. J32-3/13F

A COMMISSION DE CONTRÔLE DE
ÉNERGIE ATOMIQUE
.R.D. — Canada, (français),
1/2 x 9 3/4 po., 95 pages.
février 1977. No. cat. J32-3/15F

E PROCESSUS DE LIBÉRATION
CONDITIONNELLE
.R.D. — Canada, (français),
1/2 x 9 3/4 po., 173 pages.
avril 1977. No. cat. J32-3/14F

ES PRESTATIONS D'ASSURANCE-
CHÔMAGE
.R.D. — Canada, (français),
1/2 x 9 3/4 po., 354 pages.
mai 1977. No. cat. J32-3/16F

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE
.R.D. — Canada, (français),
1/2 x 9 3/4 po., 239 pages.
novembre 1977. No. cat. J32-3/17F

- DOCUMENT DE TRAVAIL 12 —
LES DIVORCÉS ET LEUR SOUTIEN
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 54 pages (français), 48
pages (anglais).
Juillet 1975. No. cat. J32-1/12-1975.
- DOCUMENT DE TRAVAIL 13 —
LE DIVORCE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 52 pages (français), 48
pages (anglais).
Juillet 1975. No. cat. J32-1/13-1975.
- DOCUMENT DE TRAVAIL 14 —
PROCESSUS PÉNAL ET DÉSORDRE
MENTAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 68 pages (français),
61 pages (anglais).
Septembre 1975.
No. cat. J32-1/14-1975.
- DOCUMENT DE TRAVAIL 17 —
LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE
C.R.D. — Canada (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 96 pages (français),
91 pages (anglais).
Avril 1977. No. cat. J32-1/17-1977.
- DOCUMENT DE TRAVAIL 18 —
LA COUR FÉDÉRALE
C.R.D. — Canada (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 56 pages (français),
54 pages (anglais).
Juin 1977. No. cat. J32-1/18-1977.
- DOCUMENT DE TRAVAIL 19 —
LE VOL ET LA FRAUDE
C.R.D. — Canada (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 137 pages (français),
123 pages (anglais).
Octobre 1977. No. cat. J32-1/19-1977.
- DOCUMENT DE TRAVAIL 20 —
L'OUTRAGE AU TRIBUNAL
C.R.D. — Canada (bilingue, français et
anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 74 pages (français), 69
pages (anglais).
Octobre 1977. No. cat. J32-1/20-1977.
- RAPPORTS AU PARLEMENT
LA PREUVE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 131 pages (français),
115 pages (anglais).
Décembre 1975. No. cat. J31-15/1975.
- PRINCIPES DIRECTEURS DES
SENTENCES ET MESURES
NON SENTENCIELLES DANS LE
PROCESSUS PÉNAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 74 pages (français),
71 pages (anglais).
Février 1976. No. cat. J31-16/1975.
- NOTRE DROIT PÉNAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 44 pages (français),
42 pages (anglais).
Mars 1976. No. cat. J31-19/1976.
- L'EXPROPRIATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 40 pages (français),
38 pages (anglais).
Avril 1976. No. cat. J31-17/1976.
- LE DÉSORDRE MENTAL ET LE
PROCESSUS PÉNAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 61 pages (français),
53 (anglais).
Avril 1976. No. cat. J31-18/1976.

RAPPORTS GÉNÉRAUX

PROGRAMME DE RECHERCHE
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
8 1/2 x 11 po., 21 pages chaque version.
Mars 1972. No. cat. J31-1/1.

CINQUIÈME RAPPORT ANNUEL

1975-76
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
8 1/2 x 11 po., 31 pages (français),
31 pages (anglais).
Août 1976. No. cat. J31-1976.

DOCUMENTS DE TRAVAIL

DOCUMENT DE TRAVAIL 7 —
LA DÉJUDICIARISATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 30 pages (français),
25 pages (anglais).
Janvier 1975. No. cat. J32-1/7-1974.

DOCUMENT DE TRAVAIL 10 —
LES CONFINIS DU DROIT PENAL
C.R.D. — Canada, (bilingue, français
et anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 59 pages (français), 49
pages (anglais).
Juin 1975. No. cat. J32-1/10-1975.

DOCUMENT DE TRAVAIL 11 —
EMPRISONNEMENT — LIBÉRATION
C.R.D. — Canada, (bilingue, français et
anglais)
6 1/2 x 9 3/4 po., 50 pages (français), 46
pages (anglais).
Juin 1975. No. cat. J32-1/11-1975.

Publications
disponibles gratuitement
la Commission
le réforme du droit
du Canada

Ecrire à:
Commiss aux publications
Commission de réforme
du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

déclarations du Solliciteur général du Canada indiquent qu'une réforme substantielle du système de justice pénal, basée sur les recherches conjuguées du sous-comité parlementaire et de la Commission de réforme du droit, se poursuit de façon coordonnée. Elle débouchera, nous l'espérons, sur des lois nouvelles, sur des changements importants au niveau des politiques et de l'administration, et dégagera aussi un certain nombre d'initiatives nouvelles amenant une amélioration pratique du système.

La Commission entretient des liens officiels et officieux avec tous les organismes de réforme du droit du Commonwealth et avec ses homologues privés ou publics dans d'autres pays, notamment dans certains États-Unis et en Europe. La Commission a invité les organismes de réforme du droit du Commonwealth à envoyer des membres de leur personnel au Canada (par exemple, pour suivre le cours de rédaction des lois donné à l'Université d'Ottawa) pour qu'ils aient l'occasion de séjourner dans les bureaux de la Commission et de rencontrer des porte-parole du ministère fédéral de la Justice et des autres commissions de réforme du droit oeuvrant au Canada.

La Commission a récemment reçu la visite de représentants de Trinidad et Tobago. Elle espère pouvoir pour-suivre cet enrichissant échange, notamment avec certains pays en voie de développement qui songent à l'heure actuelle, à se doter eux-mêmes d'un organisme de réforme du droit.

Enfin, la Commission, au cours de cette année, a eu l'honneur de

recevoir de nombreux visiteurs étrangers, plusieurs juges en chef, ministres et sous-ministres et nombre de juristes cadres d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Amérique Latine, du Moyen Orient et de nombreux pays du Commonwealth.

d'avocats de la défense, de professeurs et de fonctionnaires, a apporté à son travail de recherche. Elle tient également à rappeler le groupe de travail qui s'est penché sur la Loi sur les enquêtes, composé d'éminents avocats et d'anciens présidents de commissions d'enquête. La Commission présente à tous ses sincères remerciements, sans oublier naturellement le comité consultatif sur la recherche en droit administratif mis sur pied par l'Association du Barreau canadien.

Plusieurs associations professionnelles et groupes privés collaboreront aux travaux de la Commission, nous consacreront généreusement leur temps et leurs énergies et nous font profiter de leur expérience pratique. Notre reconnaissance va particulièrement, pour l'année écoulée, à l'Association nationale des procureurs de la couronne, à l'Association du Barreau canadien (ainsi qu'à plusieurs de ses comités spécialisés), à l'Association médicale du Canada, à l'Association médicale de l'Ontario, à l'Association canadienne pour les arriérés mentaux, à l'Association canadienne des infirmières, au National Institute on Mental Retardation et à l'Association nationale des juges des cours provinciales. Plusieurs associations féminines ont aussi participé activement aux travaux de la Commission, surtout dans le projet de droit pénal. La collaboration officielle qui s'était établie entre la Commission et plusieurs Conseils provinciaux du statut de la femme au début du projet de la famille s'est poursuivie. Nous sommes également reconnaissants de l'aide et de la collaboration que nous ont offerts un certain nombre de chapitres de la John Howard Society, plusieurs associations d'étudiants en droit, l'Australian Law Reform Commission, le Criminal Law Revision Committee of the United Kingdom, les fonctionnaires du ministère de la Santé et du Bien-être social du Canada, la Canadian Medical Protective Association, l'Alliance for Life, la National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical Research and Behavioural Research de Washington, D.C., l'Institute of Society, Ethics and the Life Sciences de Hastings on Hudson, New York, le Joseph and Rose Kennedy Institute for the Study of Human Reproduction and Bioethics, de Washington, D.C. et le Centre de Bioéthique de Montréal.

Un lien important a été établi entre le travail de la Commission et la phase législative du processus de réforme du droit, par le biais de la nomination d'un avocat, cadre supérieur de la Commission, comme conseiller juridique auprès du sous-comité sur les institutions pénitentiaires du Comité permanent de la Chambre des Communes sur la Justice et les questions juridiques.

Les solutions concrètes et les propositions faites par les éminents membres de ce sous-comité, sous la présidence du député Mark R. MacGuigan, ont servi à concentrer l'attention du gouvernement et de ses fonctionnaires sur un certain nombre de domaines où une réforme du système de justice pénale est nécessaire, domaines déjà identifiés par la Commission dans ses études sur le droit pénal et dans les rapports qu'elle a présentés au Parlement, notamment «Notre doit pénal» et «Les Sentences et les mesures non sentimentales dans le processus pénal». Les récentes

d'avocats de la défense, de professeurs et de fonctionnaires, a apporté à son travail de recherche. Elle tient également à rappeler le groupe de travail qui s'est penché sur la Loi sur les enquêtes, composé d'éminents avocats et d'anciens présidents de commissions d'enquête. La Commission présente à tous ses sincères remerciements, sans oublier naturellement le comité consultatif sur la recherche en droit administratif mis sur pied par l'Association du Barreau canadien.

Plusieurs associations professionnelles et groupes privés collaboreront aux travaux de la Commission, nous consacreront généreusement leur temps et leurs énergies et nous font profiter de leur expérience pratique. Notre reconnaissance va particulièrement, pour l'année écoulée, à l'Association nationale des procureurs de la couronne, à l'Association du Barreau canadien (ainsi qu'à plusieurs de ses comités spécialisés), à l'Association médicale du Canada, à l'Association médicale de l'Ontario, à l'Association canadienne pour les arriérés mentaux, à l'Association canadienne des infirmières, au National Institute on Mental Retardation et à l'Association nationale des juges des cours provinciales. Plusieurs associations féminines ont aussi participé activement aux travaux de la Commission, surtout dans le projet de droit pénal. La collaboration officielle qui s'était établie entre la Commission et plusieurs Conseils provinciaux du statut de la femme au début du projet de la famille s'est poursuivie. Nous sommes également reconnaissants de l'aide et de la collaboration que nous ont offerts un certain nombre de chapitres de la John Howard Society, plusieurs

La Commission de réforme du droit a établi et maintient de façon constante des contacts avec tous ceux qui s'intéressent à l'un ou à l'autre des aspects de son programme, avec des organismes de réforme du droit des provinces et de l'étranger, et avec les gouvernements canadiens ou étrangers, travaillant dans des domaines qui sont du ressort de la Commission. Cette démarche implique des consultations, des échanges de documents, des communications, et la participation à des séminaires, des conférences et des débats publics ainsi que leur mise sur pied, de même qu'une série ininterrompue de rencontres officielles et officielles avec un grand nombre de visiteurs.

En plus des événements que nous avons déjà mentionnés dans ce rapport, la Commission a eu, au cours de l'année, l'occasion d'échanger avec la «*Provincial Judges' Association of Alberta*» et les associations de juges des provinces de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario, ainsi qu'avec les juges provinciaux de neuf provinces. En outre, la Commission a tenu des réunions sur des sujets particuliers avec des juges des tribunaux de première instance et d'appel de toutes les provinces. Le corps judiciaire canadien a également fourni une aide inestimable par sa participation aux différents groupes régionaux et interdisciplinaires, et aux comités consultatifs établis par la Commission.

La Commission tient aussi à souligner de façon particulière la contribution spéciale que le comité consultatif sur le jury, composé de juges, de procureurs de la couronne,

Les relations
et les contacts
sur le plan national
et sur le
plan international

... une série ininterrompue
de rencontres officielles et
officieuses, de consultations,
d'échanges de documents

Les tribunaux, placés devant certaines situations de fait, dénoncent souvent des difficultés mineures présentes dans les lois canadiennes. Pendant une grande partie de notre histoire l'adaptation des lois était assurée par le pouvoir judiciaire, ce qui posait peu de problèmes à une époque où la jurisprudence était la source principale du droit. Cependant

La mise à jour continue des lois

Le vice-président dirige ce projet.

Le Commissaire Jean-Louis Baudouin, c.r. dirige cette recherche.

Le groupe de travail doit, au cours de l'an prochain, remettre une étude prenant une loi existante comme modèle et soulevant les diverses hypothèses de rédaction possibles.

n'ont pas une formation juridique éprouvée souvent une grande difficulté à la comprendre. La Commission a créé un groupe de travail spécial chargé d'étudier les techniques de rédaction des lois. Le problème d'accessibilité de la législation se complique au Canada, du fait que la rédaction originale est faite dans l'une des deux langues officielles, ordinairement l'anglais. La traduction vers le français est souvent littérale ce qui complique davantage la compréhension d'un texte souvent difficile à saisir au départ. Le Commissaire aux langues officielles a déjà fait certains commentaires à ce sujet, de même que la Commission de réforme du droit et de nombreux juges et avocats qui croient que la loi ne doit pas se contenter d'offrir un haut degré de certitude mais doit aussi être intelligible.

l'accroissement substantiel de la législation au cours du siècle dernier a créé de graves difficultés. Les mesures législatives édictées par le Parlement sont l'expression directe et péremptoire de la volonté du Souverain. Les juges, dans certaines limites, ont le devoir de les interpréter et de les appliquer d'une façon juste et raisonnable.

Cependant, pour ne pas dépasser ces limites dans des circonstances nouvelles et imprévues, les juges adoptent souvent la position que le problème ne peut être résolu par interprétation, mais que le Parlement devrait plutôt modifier la loi. La Commission avait annoncé dans son premier programme la création d'un projet de mise à jour continue des lois, pour venir en aide au Parlement dans son travail de correction législative de ces petites anomalies qui n'ont pas d'ordinaire un caractère contentieux. Ce projet a récemment pris forme. La Commission espère établir des techniques pour examiner les différents cas portés à son attention. Elle présentera périodiquement dans un seul rapport un ensemble de propositions d'amendement.

La Commission a poursuivi sa tâche dans ce domaine. Un document de travail sur le système de virement de crédit sera publié au début de 1978. La création d'un système de transfert de crédit par échange de rubans magnétiques a récemment permis de modifier considérablement la manière d'effectuer certains paiements courants comme celui des salaires ou de bénéfices sociaux (pensions, bien-être social). La Commission espère que ce document de travail fournira les bases des éléments juridiques d'un système de virement de crédit, qu'il permettra aussi aux profanes de s'initier à un tel système et qu'il sensibilisera enfin le public à l'impact de ces nouvelles techniques sur le droit existant.

La Commission a également l'intention de proposer des cet automne un ensemble d'amendements mineurs à la «*Loi sur les lettres de change*». Ces modifications visent à aplanir certaines difficultés techniques dont nous avons fait état dans l'étude préliminaire publiée en 1974, entre autres: permettre la libre concurrence entre les différentes institutions de dépôts quant à l'offre au public de services «de compte à chèques» et quant à la participation à l'encaissement de chèques au nom de leurs clients.

Le commissaire Gérard V. La Forest, c.r. est responsable de cette recherche.

Le groupe de travail sur la rédaction des lois

La législation est parfois très stylisée et très technique. Ceux qui

... le style même de la loi empêche de l'utiliser dans le cas de virements par moyens électroniques . . .

traités les uns après les autres d'une part, et d'autre part, des messages emmagasinés de façon invisible dans des mémoires électroniques traités en importance capitale. Seuls quelques éléments du droit actuel demeureront. Toutefois, un grand nombre de principes contemporains fondamentaux, exprimés d'une façon différente qu'à l'heure actuelle, trouveront leur application même dans les transactions futures. La Commission croit qu'une nouvelle rédaction des lois concernant les paiements devrait être envisagée le jour où les changements en cours seront devenus réalité.

Entretiens, la Commission croit qu'une planification intelligente pour l'avenir par le secteur public et le secteur privé sera mieux servie par une discussion franche des problèmes posés par la technologie moderne et du choix des solutions possibles. C'est en gardant ce fait à l'esprit que la Commission a préparé et distribué en 1974 une étude d'ensemble intitulée: «*Le système canadien de paiement et l'ordinateur*». Un certain nombre de propositions contenues dans ce document ont d'ailleurs été reprises dans des documents législatifs ou autres à l'heure actuelle, devant le Parlement; entre autres: la participation d'institutions financières autres que les banques au processus d'établissement des règles du système de compensation; l'application de règles juridiques uniformes à la politique de concurrence à toutes les institutions de dépôt; la reconnaissance du droit de participation d'institutions financières autres que les banques au système de compensation.

mais a continué, elle, à se développer et à croître selon les exigences du marché. Depuis l'adoption de la *Loi sur les lettres de change*, des transformations profondes sont venues bouleverser la pratique des affaires tant sur le plan individuel que sur le plan institutionnel et gouvernemental. Certaines fictions légales ou pratiques volontaires générales ont affaibli principes et règles. D'autres ont eu pour effet de réduire, de déformer ou de diminuer la capacité du système classique de paiement de répondre aux exigences de l'ensemble.

La Commission souhaite que l'on conserve, dans la loi, les règles et principes fondamentaux du droit des paiements. La «*Loi sur les lettres de change*» peut, de façon provisoire, remplir cette fonction pour les virements de débit exécutés par chèque, pourvu que la personne qui les effectue, ait une formation juridique ou commerciale. Cependant, le style même de la loi empêche de l'utiliser dans le cas de virements par moyens électroniques d'une part, et en fait, d'autre part, un instrument peu fiable pour l'analyse d'un système de virement de crédit.

L'utilisation de l'électronique, l'échange d'informations entre ordinateurs et d'autres appareils rattachés à un même réseau sont à l'origine de nombreuses modifications du système de paiement. Ces changements entraînent la disparition de l'écrit, rendent exorbitant le recours au papier dans les cas où l'on gardait autrefois au dossier le reçu de paiement, et finalement rend possible, en l'absence de protection adéquate, la répétition d'une transaction par accident ou par fraude. La différence sur le plan conceptuel entre des messages écrits

Le système canadien de paiement

Depuis plusieurs années, la Commission se penche sur les grands problèmes qui relèvent du système canadien de paiement. Ces quelques mots englobent le vaste domaine des règlements, des conditions et des pratiques régissant les transferts de fonds entre les consommateurs, les fournisseurs de biens et services et le gouvernement.

Les règles de droit qui régissent ces problèmes sont si intimement liées aux usages de commerce qu'il devient particulièrement difficile de bien délimiter leurs frontières respectives. La Commission estime que les coutumes fondamentales du milieu des affaires méritent un examen public et qu'elles mériteraient d'être au service de l'intérêt général. Elles devraient pouvoir obtenir force de loi après examen critique et évaluation. C'est d'ailleurs un cheminement identique qu'a suivi le droit actuel à l'initiative de Lord Mansfield, dont les efforts ont été poursuivis avec brio par les rédacteurs de la première *Loi sur les lettres de change*. La société et ses institutions ont continué à évoluer. On ne saurait en faire le reproche à ces hommes. Toutefois, un système de paiement doit toujours refléter les besoins du commerce et les coutumes de l'époque. Il ne peut être réinventé sans tenir compte de l'impact que cette initiative aura sur les autres secteurs sociaux.

Le principal texte de loi régissant les techniques de paiement est la *Loi sur les lettres de change*. Celle-ci n'a pas été révisée depuis le siècle dernier. La pratique des affaires de son côté, n'a pas attendu une révision,

Les autres travaux
de la
Commission

... la pratique des affaires
n'a pas attendu une
révision. Elle a continué à se
développer et à croître
selon les exigences du
marché . . .

pénal et les autres formes de
contrôle social.
Commissaire responsable
Maitre Jean-Louis Baudouin, c.r.
est le commissaire responsable du
projet.

- la rationalité de la décision des
médécins;
— le rôle qu'occupe la loi, s'il en est,
dans la prise de décision;
— le rapport entre la pratique
médicale et les règles normatives,
légales et médicales.
- b. *La stérilisation des malades et
des déficients mentaux:*
 - la stérilisation comme mesure de
protection;
— la légitimité et la légalité de
l'opération;
— les justifications philosophiques
et sociales;
— les stérilisations eugéniques.
- c. *L'interaction des règles morales,
des règles sociales et juridiques
dans le domaine de la protection
de la vie:*
 - les questions morales sous-
jacentes à l'ensemble du domaine
médico-légal considéré par le
projet;
— la signification et l'importance
contemporaine de la notion de
«qualité de la vie»;
— la perception et l'évaluation des
valeurs morales par la science et
le public;
— les qualités fondamentales cons-
titutives de la vie humaine, les
concepts de la dignité humaine,
de l'inviolabilité de la personne,
du respect de la vie et de
l'autonomie de l'être humain;
— les principes et les attitudes
sociales relatives à la mort et au
passage de la vie à la mort. Leurs
rapports avec les autres ques-
tions médico-légales;
— les concepts de «droits
individuels», de «droits et obliga-
tions» et leur expression dans le
processus d'identification et de
protection des valeurs par le droit

- les êtres humains et la mesure de leur efficacité;
- la différence entre l'expérimentation et la recherche;
- les principes juridiques, médicaux et éthiques relatifs à l'expérimentation;
- l'examen des normes et des mécanismes de contrôle par rapport aux sujets spéciaux et par rapport aux sujets spéciaux tels que le fœtus, les déficients mentaux, les enfants, les malades et les prisonniers.

d. *Le contrôle de la personnalité et le comportement:*

- Les délinquants adultes chroniques, les alcooliques, les délinquants sexuels sous quantités arrières, les narcomanes, les délinquants sexuels sous l'angle du droit pénal;
- les contrôles « médicaux » conçus pour « corriger » ou modifier un comportement défini comme dangereux, anormal ou inadmissible par la société;
- comment et par qui les comportements déviants pour la société doivent-ils être définis?
- les limites aux interventions;
- les rapports entre les modèles officiels ou acceptés de la société et certains principes comme le respect de la vie privée, la dignité humaine, la liberté religieuse et l'autonomie individuelle.

Les sujets à caractère sociologique et philosophique

- a. *L'étude sur la pratique médicale:*
- la pratique et l'opinion des médecins sur le problème de la mort et de l'euthanasie;

- la notion de « consentement éclairé ».

c. *Le traitement:*

- les limites du traitement;
- les notions subjective et objective de traitement;
- le traitement ordinaire et extraordinaire.
- Ces études veilleront toutes à: préciser l'état actuel du droit; identifier les problèmes soulevés dans ces domaines;
- suggérer des voies possibles de réforme.

Les sujets à caractère médico-légal

- a. *La définition de la mort:*
- l'examen du pour et du contre des définitions législatives existantes de la mort et des solutions de rechange;
 - les problèmes théoriques et pratiques que posent les progrès de la technologie médicale;
 - les rapports entre la définition de la mort et l'euthanasie.

b. *L'euthanasie:*

- le consentement à la mort et le « droit de mourir dans la dignité »;
- le traitement ordinaire et extraordinaire;
- le traitement et l'arrêt de traitement des enfants infirmes, des personnes séniles et des malades en phase terminale;
- l'euthanasie « volontaire » et « involontaire ».

- c. *L'expérimentation et la recherche sur les êtres humains:*
- les techniques actuelles de contrôle sur l'expérimentation sur

invités à participer et à réagir aux travaux et aux propositions.

D'autre part, la Commission a établi des contacts auprès des différents ministères du gouvernement du Canada, et s'efforce de maintenir des relations à titre non officiel avec d'autres organismes de réforme du droit qui ont manifesté leur intérêt ou ont déjà accompli des recherches dans le domaine. La Commission de réforme du droit du Manitoba, par exemple, a déjà proposé une définition législative de la mort, qui a d'ailleurs été adoptée par la Parlement de cette province. Le projet a de plus pris contact avec un nombre d'organismes nationaux et internationaux, notamment en France, en Australie et aux Etats-Unis.

La Commission n'épargnera aucun effort pour maintenir un dialogue constant avec le grand public. Les études et documents de travail bénéficieront d'une large diffusion, de façon à obtenir les réactions du public et des organismes intéressés. Dans la mesure du possible, la Commission tiendra des audiences publiques et organisera des conférences sur le sujet, parce qu'elle est consciente du large éventail des opinions, des valeurs et des intérêts du grand public sur l'ensemble des questions relatives à la protection de la vie. Le projet considère donc comme capital de bien mettre en lumière ces opinions et de leur assurer une attention constante et une analyse soignée.

La Commission, d'un autre côté, est consciente de la nécessité de recueillir des données factuelles sur certains aspects de la pratique et de l'opinion du corps médical. Elle

Les sujets proprement juridiques

Trois études ont déjà été complètes pour le compte de la Commission. La première analyse les articles du *Code criminel* portant sur la responsabilité criminelle de celui qui pratique une opération chirurgicale pour le bien d'un autre, sur les obligations de ceux qui pratiquent des opérations chirurgicales ou administrer des traitements, ainsi que sur d'autres articles connexes. La seconde, une recherche d'ensemble sur «la définition de la mort», et sur «l'euthanasie», a été réalisée par une équipe interdisciplinaire de l'Université de Sudbury. La troisième, enfin, est une étude documentaire des techniques psychiatriques se rapportant aux méthodes de contrôle de la personnalité. La recherche se poursuit dans trois domaines principaux: les sujets proprement juridiques, les sujets à caractère médico-légal et les sujets à caractère sociologique et philosophique.

- a. *La position traditionnelle du droit pénal face à la protection de la personne:*
 - les stérilisations;
 - le suicide;
 - l'homicide;
 - les mutilations.
- b. *Le consentement aux actes sur son propre corps:*
 - la légalité des opérations chirurgicales;
 - le consentement à l'amputation;
 - le consentement à la mort;

La section de recherche n'aura pas la tâche facile. Certes la société et ses institutions pourraient sans doute, sans le bénéfice de ces recherches, parvenir à trouver un certain équilibre. Cependant, sans une action fondée sur le respect de certains principes, il existe un danger que les solutions proposées perdent de vue que l'homme représente l'unité fondamentale et la raison d'être même de la société.

Une politique adoptée sans références à des valeurs fondamentales déterminées peut, au niveau formel, jouir sans doute d'une certaine autorité. Il est plus vraisemblable cependant de la décrire comme politique «autoritaire». Si le droit se veut être ce qui est juste plutôt que ce qui est simplement ordonné, il devient alors impossible d'éviter ce que Cardozo appelle «La douleur du choix à chaque étape».

Description du projet

La Commission a l'intention d'entreprendre un certain nombre de recherches à caractère médico-légal. La section a un caractère multidisciplinaire. Elle est composée de juristes, d'un médecin, d'un philosophe spécialisé en éthique et de sociologues. Les professions ou disciplines qui seront consultées sont le droit, la médecine (médecins, infirmières et chercheurs), la philosophie, la sociologie et l'histoire. Tous ces spécialistes, ainsi que des économistes, travailleurs sociaux, administrateurs d'hôpitaux, ont une expérience pratique de grande valeur dont ils peuvent faire bénéficier la Commission. Ils seront constamment

ordinaires». Si l'accommodement de ce droit par l'échelle des valeurs juridiques est possible (question sur laquelle nous n'entendons pas nous prononcer pour l'instant), ou si ces «droits» existent déjà en fait, à travers la reconnaissance que fait la pratique médicale du choix du malade ou l'ordre de non-réanimation, alors le contenu même du concept de la responsabilité du médecin nécessite un examen minutieux et, si nécessaire, certaines modifications.

Il n'est pas possible d'explorer ces domaines en les isolant les uns des autres. On ne saurait ainsi traiter séparément le cas de la personne décérébrée dont les fonctions cardiales et respiratoires sont artificiellement maintenues et celui de l'enfant, vivant à la naissance mais dépourvu de fonctions cérébrales supérieures. Force est alors d'examiner les frontières séparant le concept quantitatif et le concept qualitatif de la vie humaine.

Lorsque la loi protège la qualité de la vie, comme elle le fait d'ailleurs actuellement, nombre de problèmes surgissent. Les droits des arrières et des déficients mentaux soulèvent des questions difficiles. La psycho-chirurgie et les autres formes de traitements susceptibles d'avoir un effet sur le comportement d'un individu par rapport à autrui et au monde qui l'environne doivent être examinés. L'ensemble des techniques de changement de comportement remet en question le classement et les raisons du classement de certains types de comportement comme «normal», ou comme «déviant». L'examen de ces questions, ramène inévitablement aux valeurs sous-jacentes aux règles de droit.

**... les frontières séparant
le concept quantitatif et le
concept qualitatif de la vie
humaine ...**

certaines problèmes de caractère
médico-légal, le projet de recherche
tentera d'élaborer une méthodologie
permettant de relier le processus
décisionnel lui-même aux valeurs qui
le sous-tendent.

L'exemple donné plus haut
soulève un certain nombre de juge-
ments de valeur. La question fonda-
mentale demeure, bien entendu,
quand peut-on considérer qu'une
personne est morte? Dire que la mort
survient lorsque le médecin la
constate, déplace simplement le
problème sans le résoudre, de la
même façon que le fait la disposition
de la loi qui légalise l'avortement
lorsqu'il est autorisé par un comité
médical à partir de critères juridiques
confus et élastiques. Cette façon
d'aborder les problèmes tend à
masquer, sous le couvert du respect
des règles de procédure, la véritable
nature des jugements de valeur
décisionnelle.

Certes la procédure demeure
importante. Dans certaines situations,
la seule possibilité reste un cadre pro-
cédural à l'intérieur duquel le pouvoir
discréctionnaire, déjà contrôlé par cer-
tains principes, peut fonctionner sans
autres interférences. La valeur ultime
de la règle de droit dans une société
(par règle de droit nous entendons les
règles non judiciaires permises par la
loi) ne se mesure pas seulement aux
actes mêmes que cette société pose,
mais aussi à la manière dont elle les
pose.

L'exemple discuté plus haut ne
touche pas seulement le droit à la vie
mais aussi l'existence même d'un
«droit à la mort» ou encore d'un droit
à ce que la mort ne soit pas retardée
par l'usage de moyens dits «extra-

adéquates, avant l'introduction dans les hôpitaux des appareils d'assistance respiratoire, l'analyse juridique traditionnelle s'enferme dans un cercle vicieux. Il existe une certaine tendance à croire que ces dilemmes peuvent se résoudre par le « gros bon sens »: « aucun docteur ne sera jamais poursuivi pour avoir agi de la sorte » dit-on. Ce raisonnement serait cependant d'un bien mince réconfort pour le médecin poursuivi, parce que le procureur de la Couronne par « son gros bon sens », en arrive, lui à la conclusion « qu'aucun médecin ne peut interrompre ce traitement lorsque le patient est légalement en vie ». De plus, le simple « gros bon sens » n'est peut-être pas approprié dans un domaine où la protection que la loi doit fournir à la vie doit être compatible avec les obligations résultant pour le médecin des développements rapides de la technologie médicale.

Le règles dans ce cas, selon l'expression de Fuller, « *crient tout simplement leurs contradictions dans le vide* ». Les normes d'éthique et de morale, les règles de droit, les politiques administratives hospitalières, le pouvoir discrétionnaire de la poursuite, la conception que le médecin a de ses responsabilités et le droit du patient à la vie, sont autant d'éléments qui peuvent prétendre à une prédomination sur les autres. Le droit, toutefois, en tant qu'arbitre ultime des politiques choisies par la société, doit éventuellement résoudre ces problèmes. Lorsque les règles actuelles se révèlent insuffisantes, il faut cependant chercher des éléments de solution dans la réponse à la question suivante: « Quelles sont les valeurs fondamentales que l'on cherche à protéger, et pourquoi? » Dans sa recherche de solutions à

d'autres, le système judiciaire doit alors, pour pouvoir choisir entre ses valeurs concurrentes, élaborer et définir plus clairement ses instruments analytiques. Cette définition lui permettra de créer des normes concrètes permettant d'assurer, de vérifier, et de contrôler les décisions ayant un impact sur la vie humaine.

Les situations nouvelles causées par les progrès technologiques et sociaux créent ces problèmes gênés auxquels notre système judiciaire n'est pas toujours prêt à faire face. La Commission, dans le cadre de ce projet, a l'intention d'examiner les conséquences précises de ces problèmes dans un contexte où les potentialités offertes par la science comment à dépasser la portée de certaines des règles juridiques actuelles. Le projet de la protection de la vie consistera en une étude à caractère médico-légal.

Le *Code criminel* contient plusieurs dispositions portant sur les droits et obligations des médecins et de leurs patients. Certains articles semblent aujourd'hui dépassés. Ainsi, par exemple, provoquer la mort d'un être humain est considéré comme un meurtre. Le Code est toutefois loin d'établir clairement la position juridique du médecin qui ordonne de débancher la machine assurant le fonctionnement du cœur et des poumons d'un patient décérébré. Cet acte « provoque-t-il » la mort? Le patient, au contraire, était-il déjà « mort »? Puisque la loi actuelle peut définir la « vie » par rapport au critère du fonctionnement cardio-vasculaire

encore si l'Etat consentait à dépenser de fortes sommes pour améliorer les routes, éduquer les chauffeurs et construire des véhicules plus sécuritaires. Le droit ne va cependant pas aussi loin qu'il pourrait aller dans ces domaines, parce qu'en agissant de la sorte, il risquerait d'empiéter, au nom du respect de la vie, sur d'autres valeurs et d'autres intérêts fondamentaux.

Une brève réflexion ferait sans doute ressortir nombre d'autres exemples où un tel compromis est nécessaire. Le droit de la responsabilité civile des pays industrialisés nous enseigne depuis longtemps que la société ne mettra pas l'accent sur l'implantation de mesures de sécurité industrielles, prévenant la mort ou les blessures accidentelles, lorsque le coût de l'implantation de ces mesures est supérieur au coût de dédommagement des victimes. Le degré de protection accordé à la vie ou à la qualité de la vie humaine dans certaines situations qui créent un risque pour elle, est donc établi après un calcul des avantages économiques. En d'autres termes, le droit traite le principe du caractère sacré de la vie humaine, que nous considérons comme évident, non pas comme une valeur absolue mais comme une valeur simplement relative.

Notre tradition constitutionnelle n'impose pas à l'Etat d'obligation légale de protéger la vie (ou d'ailleurs de poser aucun autre geste concret). Le législateur est toutefois obligé d'intervenir parfois pour modifier l'équilibre établi par la loi, lorsque les conditions de travail ou les activités industrielles sont une menace à la vie. L'intervention corrective du gouvernement n'est alors pas due à la découverte

verte de l'existence d'une situation dangereuse qu'il doit automatiquement corriger en raison de la contrainte qui lui est imposée de protéger ses citoyens. L'intervention de l'Etat ne dépend pas seulement de l'importance qu'il reconnaît aux valeurs morales, mais aussi de bien d'autres facteurs: le coût de la protection entraînera-t-il une baisse des bénéfices à un niveau jugé «inacceptable»? Provoquera-t-il du chômage en plaçant l'entreprise dans une situation économiquement non rentable? Le public est-il sensibilisé au problème ou, au contraire, indifférent? Quelle sera sur le plan politique, l'influence respective des patrons, des travailleurs et de tous ceux qui sont directement menacés?

Un ensemble de mécanismes de prise de décisions publiques et privées affecte donc l'individu dans l'ensemble de ces domaines, à l'intérieur du cadre général défini par la loi. La légitimité de ces décisions reflète les vues que nous avons des exigences minimales de la légalité. Ces exigences sont définies en général par le processus judiciaire, perçu comme représentant un standard ou un critère décisionnel fondé sur des principes.

Pourtant, la jurisprudence est parfois basée sur des valeurs tacites, plutôt que sur une application stricte de règles existantes. Le degré de tolérance d'un pouvoir décisionnel non fondé sur des principes bien structurés, au sein du système judiciaire, influe directement sur les contraintes imposées aux autres centres de décision reconnus par le droit et dont le niveau d'arbitraire est potentiellement plus élevé. Si la protection de la vie n'est qu'une valeur parmi bien

Les dimensions du problème

La vie humaine est une valeur fondamentale protégée tant par le droit pénal que par les autres branches du droit. Les dispositions législatives sur l'homicide sont un exemple de protection directe. La plupart des autres domaines du droit se préoccupent de protéger la qualité de la vie. Le thème de la «protection de la vie» fournit l'occasion d'aborder une question difficile et importante, celle du droit considéré comme valeur fondamentale. La recherche entreprend sur ce sujet motivera probablement une série de recommandations législatives. Toutefois elle permettra aussi de jeter un nouvel éclairage sur certains problèmes latents: notamment l'identification et l'articulation par la société de notre système de valeurs et les modes d'interaction entre le droit et les autres institutions lorsqu'ils entrent en compétition au niveau des valeurs qu'ils défendent. Le projet poursuit donc des objectifs spécifiques de réforme. Il espère aussi contribuer, comme le stipule le mandat confié à la Commission par le Parlement, «à développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent».

Le droit, d'une façon générale, protège la vie. Cependant, le degré et l'étendue de la protection qu'il offre varie selon les circonstances. On a établi, par exemple, à l'aide de données factuelles, que le taux des accidents de la route causant la mort ou des blessures serait fortement diminué par l'adoption de lois réduisant la vitesse sur les routes, ou

La section de recherche sur la protection de la vie

... le droit protège la vie. Cependant, le degré et l'étendue de la protection qu'il offre varie selon les circonstances . . .

nés dans le processus administratif
ceux qui oeuvrent dans le
processus de réforme. Elle reçoit ainsi
des conseils et de l'aide de personnes
qui sont en contact quotidien avec le
processus administratif.

Les rapports

En plus des études, des
documents de travail, des études
thématiques, des articles et des
recherches publiées à titre personnel,
aux rapports contenant des sugges-
tions de réforme administrative ou
régislatives ont été soumis au
Parlement pendant l'exercice précé-
dent :

- *Rapport sur l'expropriation,*

- *Rapport sur l'observance du
dimanche.*

Commissaire responsable

Le docteur Gérard V. La Forest,
dirige la section de recherche en
droit administratif.

- elle a étudié la portée et la signification parfois équivoque du nom que portent certains tribunaux administratifs fédéraux connus sous le vocable de «cours d'archives»;
- elle a mené une enquête sur la nomination des membres des tribunaux fédéraux;
- elle a préparé une analyse des procédures de préavis des tribunaux fédéraux;
- en collaboration avec la «Law Society of Upper Canada», elle a participé à un séminaire portant sur la conduite des audiences des organismes administratifs fédéraux et auquel ont assisté plus d'une centaine d'avocats et d'administrateurs. A cette occasion, la section de recherche a préparé un document important sur les politiques administratives qui traitait de l'impact de l'évolution du droit administratif sur les tribunaux administratifs fédéraux;
- elle a présidé une réunion conjointe de l'Association canadienne des professeurs de droit et de l'Association canadienne des sciences politiques portant sur le contrôle politique des organismes administratifs;
- elle a participé avec l'Association du Barreau canadien à des discussions sur certains aspects constitutionnels de la Cour fédérale;
- elle a analysé le courrier envoyé par les auditeurs à M. Robert Cooper, animateur de l'émission «Ombudsman» à Radio Canada. Cette initiative était destinée à sensibiliser le personnel de la section aux problèmes que rencontrent les individus dans leurs rapports avec les organismes et les tribunaux administratifs fédéraux;
- elle a présenté aux audiences de la Commission des transports, un mémoire publié par la suite, sous le titre «Les frais encourus par le citoyen devant les tribunaux administratifs». Ce document a servi de point de départ à un certain nombre de discussions au cours de rencontres placées sous l'égide de la «Law Society of Upper Canada»;
- elle a préparé et publié une étude jurisprudentielle intitulée *L'Office national de l'énergie: ses pratiques, sa procédure, ses pratiques de la Dow-Dome*. Le projet de recherche a pris part également, sur une base continue, à une série de séminaires en compagnie d'un groupe d'administrateurs fédéraux. Cette forme de rencontre éducative a permis la discussion des études à la lumière de l'expérience pratique. Elle s'est révélée une initiative bénéfique et un échange d'idées valable sur des problèmes communs. La Commission met sur pied à l'heure actuelle un comité consultatif regroupant certains fonctionnaires importants, afin d'établir un contact entre ceux qui sont directement impliqués.

consultatives et les commissions d'enquête.

Les règles particulières à ces deux types de commissions sont exprimées séparément dans l'avant-projet de loi. Ainsi, même si depuis ces dernières années l'expression de l'opinion publique est devenue importante, la loi actuelle ne la favorise pas. L'avant-projet énonce le principe de la libre expression d'opinion. On y retrouve aussi une disposition qui tient compte de l'apparition d'un phénomène contemporain: la difficulté qu'éprouvent le citoyen moyen et les associations communautaires à répondre à des questions techniques complexes de nature scientifique ou juridique affectant leur mode de vie et leur environnement. La Commission a donc recommandé d'autoriser les commissions consultatives à subventionner en partie ou en totalité le coût des recherches juridiques encouru par les personnes, groupements et associations qui viennent témoigner devant elles.

normalement conférés aux commissions d'enquête.

Les commissions d'enquête, elles, recevraient des pouvoirs plus étendus. Elles pourraient ainsi assigner des témoins, exiger la production de documents, forcer les témoins à déposer, garantir le respect de leurs règles de pratique et de procédure et maintenir avec rigueur l'ordre de leurs travaux. Un grand nombre de ces dispositions renforcent les pouvoirs existant dans la loi actuelle. Elles sont conformes à l'opinion que la Commission a émise, voulant que les organismes administratifs se doivent non seulement d'être justes, mais aussi efficaces.

Une sommation devant les tribunaux judiciaires garantirait cependant l'exécution de ces dispositions. La Commission a rejeté l'idée d'attribuer aux commissions d'enquête fédérales des pouvoirs directs en la matière, comme c'est le cas dans certaines provinces. Seuls les tribunaux judiciaires devraient pouvoir les exercer. Dans le passé, les commissions d'enquête fédérales n'ont jamais possédé de tels pouvoirs et n'en ont d'ailleurs jamais eu besoin. Si, en raison de circonstances exceptionnelles, il était nécessaire pour une commission de disposer de pouvoirs plus étendus, c'est au Parlement qu'il reviendrait de les lui accorder par une loi spéciale.

En plus des cinq domaines que nous venons de décrire, la section de recherche en droit administratif a poursuivi d'autres activités:

— afin d'obtenir une perspective historique, elle a préparé une étude sur les origines et

La Commission a également abordé la question de savoir si les commissions consultatives devraient être dotées du pouvoir d'assigner et d'interroger des témoins, sous serment. Elle est arrivée à la conclusion que le pouvoir de contraindre un citoyen à donner son opinion ou ses conseils constituait un abus de la démocratie. L'avant-projet de loi prévoit, dans les rares occasions où le cas peut se présenter, la possibilité d'attribuer des pouvoirs spéciaux aux commissions consultatives lorsque le cabinet est convaincu du bien-fondé d'une requête adressée par la commission et démontrant son impossibilité de remplir son mandat sans obtenir en tout ou en partie, les pouvoirs

document de travail propose également le remplacement de tous les brefs de prérogative par une procédure unique s'appliquant à l'ensemble des actes administratifs fédéraux. Cette nouvelle forme de contrôle judiciaire permettrait la révision non seulement des actes judiciaires ou quasi-judiciaires, mais aussi des actes administratifs pour des motifs d'illégalité ou d'inéquité.

La seule exception retenue, du moins sur le second motif, concerne les décisions du Cabinet. Un contrôle politique nous paraît plus approprié dans ce cas.

La Commission a proposé de donner à la Cour fédérale le pouvoir de déterminer le type d'affaires pouvant être évoquées devant elle au moyen de cette nouvelle procédure. Cette mesure éliminerait la pratique nébuleuse et généralement répandue qui consiste à refuser le redressement du grief au motif qu'il s'agit d'une décision « administrative ». Cette mesure permettrait en outre de mieux articuler l'enjeu véritable: l'analyse judiciaire cherchant à établir un équilibre entre certaines valeurs comme la sécurité, la confidentialité et les limites intrinsèques du pouvoir judiciaire d'un côté, et le respect de normes minimales de justice naturelle de l'autre.

La Commission a organisé une série de rencontres destinées à recueillir l'opinion du Barreau et celle des personnes impliquées dans le processus administratif. Ces renseignements, de même que les critiques d'autres spécialistes, feront l'objet d'une évaluation qui permettra ensuite de faire des propositions définitives dans un rapport au Parlement.

Le document de travail sur la Cour fédérale s'appuie sur une documentation abondante. Une étude de soutien approfondie sur le sujet sera publiée à l'automne 1977: *La Cour fédérale: sa compétence en droit administratif*. Le projet poursuit actuellement des recherches sur les droits d'appel spéciaux auprès de ce tribunal.

Dans le document de travail sur les commissions d'enquête, la Commission a étudié la place de ces institutions dans la vie du gouvernement canadien et est arrivée à la conclusion qu'une révision en profondeur de la présente *Loi sur les commissions d'enquête* est nécessaire. Ce texte, en effet, contient de graves omissions notamment sur le privilège de non-incrimination, sur certains problèmes de confidentialité, sur la tenue d'audiences à huis-clos, sur le contrôle du mandat des commissions, sur les règles de pratique et de procédure, sur les problèmes d'immunité, et enfin, sur la publication des rapports. Comme nous l'avons signalé dans le document de travail, « nous avons grand besoin d'une loi nouvelle ».

L'expérience enseigne que les commissions remplissent l'une ou l'autre des deux fonctions: *conseiller ou enquêter*. Partant de ce fait, la forme devant correspondre à la fonction, la Commission a élaboré une nouvelle politique de base sur les pouvoirs, le mandat, les garanties et la procédure. Cette politique de base nous a fourni un cadre pour la comparaison d'un texte législatif. La Commission a donc rédigé l'avant-projet d'une nouvelle loi sur ces commissions, en partant d'une distinction fondamentale entre les commissions

Les documents de travail sur la Cour fédérale et les Commissions d'enquête ont été terminés et publiés. Dans le document sur la Cour fédérale la Commission s'est penchée sur certains problèmes survenus depuis l'adoption de la Loi sur la Cour fédérale de 1971. Le document analyse la répartition des compétences entre la Division de première instance et la Division d'appel, ainsi que le rôle de cette cour relativement au contrôle judiciaire des actes administratifs fédéraux. Plusieurs des problèmes mis à jour découlent de la complexité des articles 18 et 28 de la loi. D'autres facteurs contribuent à les aggraver, notamment:

- l'attribution à la Cour fédérale de certaines instances qu'elle ne devrait pas normalement avoir à entendre, par exemple des appels de routine en matière d'immigration et des affaires découlant de l'assurance-chômage;
- le maintien d'un certain nombre de droits d'appel en plus de ceux prévus par les articles 18 et 28;
- les questions de compétence juridictionnelle découlant de la distinction entre le judiciaire et l'administratif; et
- les complications qu'entraîne le maintien de procédures archaïques.

La Commission a proposé que le contrôle judiciaire de toutes les autorités administratives fédérales soit confié à la Division de première instance. Elle a suggéré aussi certains moyens d'éclaircir et de simplifier le partage des compétences entre les deux niveaux de la Cour fédérale. Il faudrait, entre autres, libérer la Cour fédérale de certaines instances qu'elle ne devrait pas avoir à entendre. Le

... : libérer la Cour fédérale de certaines instances qu'elle ne devrait pas avoir à entendre : ...

mandations de la Commission ont déjà amené certaines modifications internes au niveau de certains de ces organismes. Ceci n'empêchera pas toutefois la Commission de présenter, de temps à autre, au Parlement des propositions sur les caractéristiques générales du processus administratif, (par exemple sur la structure du contrôle judiciaire, sur le contrôle de la procédure et sur les droits d'appel en matière administrative). Certains présidents d'organismes que nous avons étudiés, nous ont informés qu'ils avaient entrepris des réformes proposées par la Commission. Dans au moins un cas, cette réforme est presque terminée.

La concrétisation de ces réformes constitue un mécanisme de vérification utile. Elle permet, en effet, de s'assurer de la validité de certaines hypothèses de départ et de certaines propositions émanant de la recherche et favorisant une réforme par voie administrative plutôt que par voie législative. Cet influx de données et d'enseignement pratiques, qui nous parvient au fur et à mesure de l'implantation des propositions de la Commission, nous fournit un banc d'essai expérimental d'une valeur inestimable pour ajuster et modifier certaines suggestions de réforme d'ordre législatif. C'est à ces suggestions mêmes que la Commission travaille afin de les présenter au Parlement dans un ou plusieurs rapports subséquents.

En plus d'étudier certains tribunaux en particulier, la Commission se livre à une analyse d'ensemble des problèmes de procédure devant les tribunaux administratifs. Cette analyse porte notamment sur les nominations, la participation du

Les travaux réalisés l'année dernière

public, les retards et «délais techniques», les problèmes du droit de la preuve dans le contexte administratif, l'exécution et les sanction, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, le statut de la Couronne et son rôle à l'égard des organismes fédéraux, le contrôle judiciaire, la nature et les pouvoirs des «cours d'archives» (nom donné à certains tribunaux) etc. . . Une analyse préliminaire basée sur ces recherches sera publiée sous la forme d'un document de travail de caractère général. Celui-ci tentera d'identifier plus largement les problèmes du droit administratif, d'articuler les valeurs que la procédure administrative devrait respecter, d'orienter l'effort de réforme et enfin, d'approfondir et d'élargir la perception des intérêts individuels, publics et sociaux mis en cause dans le processus administratif.

Au cours de l'année, la section de recherche en droit administratif a travaillé dans cinq directions principales tout en préparant:

1. Un document de travail concernant les problèmes généraux des tribunaux administratifs;
2. Un document de travail portant sur le contrôle judiciaire et la Cour fédérale du Canada;
3. Des recherches à propos de l'accès à l'information devant les tribunaux fédéraux;
4. Un document de travail sur la loi sur les commissions d'enquête;
5. Neuf études détaillées de certains organismes fédéraux.

Le facteur le plus important, à la fois pour le public et pour la réforme du droit, n'est pas le mandat confié à l'organisme par le Parlement et énoncé dans sa loi constitutive. C'est bien plus « l'usage » que fait l'organisme des pouvoirs qui lui ont été attribués. Celui-ci est plus souvent reflété dans les règles de pratique ou les règles de politique générale que dans les textes législatifs. Les recom-

Nous avons terminé à date, l'étude de quatre de ces institutions. (Voir l'annexe A du présent rapport pour la liste des ouvrages publiés.) Ces travaux ont fourni une mine de données factuelles, dont une grande partie n'était pas disponible auparavant à quiconque s'intéressait au droit administratif. Nous avons l'intention de poursuivre ces publications. Cette initiative permettra, nous l'espérons, une meilleure compréhension du processus administratif en action. Ces documents contiennent aussi une série de propositions de réforme administrative ainsi qu'un cadre de référence général pour une éventuelle restructuration de la loi.

La Commission d'appel de l'immigration, conditionnelles, La Commission de contrôle de l'énergie atomique, L'Office national de l'énergie La Commission d'assurance-chômage, La Commission canadienne des transports, Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Le tribunal anti-dumping, La Commission d'appel des pensions.

Neuf organismes fédéraux ont été choisis. Grâce à une collaboration entière et une aide continue de la part de ces institutions, la Commission a pu entreprendre des recherches juridiques et factuelles, ainsi qu'une analyse de leurs méthodes, de leur procédure, de leur fonctionnement pratique et des problèmes qu'elles rencontrent. Les institutions étudiées ont été:

Le projet a également terminé un certain nombre de recherches internes sur des sujets particuliers. Il a joué un rôle de catalyseur pour un nombre important d'études de droit administratif, dont certaines ont été publiées dans des revues juridiques. Dès le départ, il est apparu évident que nombre de renseignements pertinents nécessaires à la réforme n'étaient pas disponibles. C'est pourquoi la Commission s'est d'abord penchée sur le fonctionnement d'un certain nombre d'institutions fédérales, pour tenter d'analyser les difficultés qu'elles rencontrent et les problèmes qu'elles posent dans l'exercice de leurs fonctions.

administratif a montré qu'il existe 15,000 pouvoirs discrétionnaires. Des entrevues auprès des fonctionnaires et le rassemblement d'une documentation de base auprès de quelque trente-huit autorités fédérales ont permis de réaliser un profil général du processus administratif fédéral. Le projet a terminé une analyse méthodologique pour l'étude des autorités administratives, des organismes, des conseils, des commissions et des tribunaux. (Consultez: *The structure and Behaviour of Canadian Regulatory Boards and Commissions: Multidisciplinary Perspectives*).

procédure unique comprendrait toutes les formes d'appel disponibles actuellement par le biais des brefs de prérogative, notamment les procédures en annulation ou en cassation, les procédures en suspension de procédure déjà entreprises, les procédures visant à forcer une décision, celles enjoignant l'exercice d'une compétence ou interdisant la violation d'une norme de justice naturelle, ou enfin celles tendant à faire judiciairement déclarer les droits des parties.

En plus du contrôle judiciaire, la Commission considère également la possibilité d'instaurer un mécanisme de contrôle administratif. Le contrôle judiciaire n'est pas, en effet, l'unique moyen de résoudre les difficultés rencontrées, et est souvent loin de garantir le fonctionnement efficace du processus administratif. La Commission pense qu'il y a place au sein du système administratif pour un régime de contrôle interne. La création de celui-ci n'a pas encore été suffisamment explorée au Canada.

Pour atteindre un juste équilibre entre l'efficacité et la justice, plusieurs solutions remplaçant la dépendance plus ou moins grande sur le contrôle judiciaire peuvent être envisagées. La première consisterait à développer et à élargir les quelques dispositions rudimentaires qui régissent actuellement la procédure d'appel en matière administrative. La seconde consisterait, dans le cadre des principes directeurs mentionnés précédemment, à mettre au point un sein même du système administratif un mécanisme spécialement conçu pour une révision des procédures, une évaluation des techniques, une surveillance continue et un contrôle général. Plusieurs pays ont déjà accompli des

progrès remarquables à l'aide de ce genre de mécanisme. Ces exemples méritent d'être étudiés et évalués soigneusement. Peut-être est-il possible d'y trouver des éléments de solutions supplémentaires aux problèmes présents et futurs de notre système de droit administratif de plus en plus complexe.

Le nombre des organismes administratifs fédéraux s'est accru de même que les pouvoirs qui leur ont été conférés pour leur permettre d'assurer un ensemble de services sociaux et de contrôler certaines activités commerciales autrefois laissées à la seule initiative du secteur privé. Cet accroissement a entraîné d'extraordinaires pressions sur les pouvoirs législatif et judiciaire. Il les a obligés à réévaluer leur rôle par rapport au pouvoir exécutif pour s'assurer, face à l'évolution accélérée des structures administratives, du respect continu de la règle de droit. Le système administratif actuel doit être évalué avec minutie de façon à dégager les mesures qui s'imposent pour le rendre plus efficace au plan de la gestion, plus responsable au niveau politique et pour garantir que ses procédures, ses principes directeurs et le traitement qu'il réserve aux citoyens soient conformes aux principes d'équité et de justice auxquels peuvent prétendre tous les Canadiens.

Description du projet de recherche

L'énormité de la tâche qui attendait la Commission est apparue dès la publication du «*Répertoire des pouvoirs discrétionnaires*» relevés dans les Statuts révisés du Canada. Cette première recherche en droit

auteurs étaient d'avis que l'obligation de respecter les normes de la justice naturelle ne s'appliquait qu'aux organismes «judiciaires» ou «quasi-judiciaires». Cette terminologie vague et imprécise a provoqué des distinctions artificielles qui ont souvent empêché d'atteindre le degré d'équité requis aux diverses étapes du processus administratif.

La Commission envisage donc sérieusement la possibilité de mettre au point d'autres méthodes et de recourir à de nouveaux concepts pour évaluer, contrôler et réviser les actes administratifs. Il a fallu commencer par élaborer dans le Rapport au Parlement intitulé «L'expropriation», un énoncé des valeurs pouvant servir d'étalon pour mesurer les actes administratifs. L'ensemble de cette recherche constitue un cheminement continu et nous avons l'intention de poursuivre l'étude de ces valeurs et de leurs rapports avec l'utilisation du pouvoir étatique. Cette recherche sera publiée dans un document de travail général qui paraîtra au cours du premier semestre de 1978. Sans en dévoiler les conclusions, on peut noter que la recherche est axée sur la volonté que le processus administratif, comme toute autre fonction de l'État, puisse se caractériser à la fois par son efficacité et par sa justice. La tâche principale consiste évidemment à rechercher entre ces deux objectifs un équilibre qui soit compatible avec la tradition démocratique, et tienne compte en même temps des responsabilités publiques toujours croissantes du système administratif.

Le contrôle judiciaire est, bien entendu, l'un des thèmes centraux du processus administratif et de la réforme. Plusieurs difficultés dans ce

domaine proviennent du rôle de la Cour fédérale qui, depuis 1971, est responsable du contrôle judiciaire des questions administratives de compétence fédérale. Comme cette question suscite à l'heure actuelle un débat général, la Commission s'en est préoccupée, en essayant de clarifier la zone grise de la répartition des compétences entre la Division de première instance et la Division d'appel de la Cour fédérale. Dans cette recherche certains problèmes fondamentaux propres au contrôle judiciaire ont aussi été abordés.

Comme le suggère le document de travail sur *La Cour fédérale*, les instruments classiques de contrôle judiciaire (les brefs de prérogative), contiennent des éléments de procédure complexes et des restrictions techniques dont certains, telle la dichotomie entre l'«administratif» et le «judiciaire», «affaiblissent l'élément rationnel de la loi». En effet, chaque bref a son histoire propre et ses limites qui sont apparues au fur et à mesure que les besoins auxquels le bref devait répondre se présentaient. Dans la mesure où ces brefs constituent plus une entrave qu'un moteur de la justice, ils peuvent et doivent même être réformés, et ce d'autant plus que les pièges de la procédure retardent ou empêchent parfois le contrôle judiciaire. Comme l'a souligné Holmes «*le présent a le droit de se régir lui-même dans la mesure où il le peut. On doit toutefois toujours garder à l'esprit que le fil historique nous reliant au passé n'est pas une obligation, mais seulement une nécessité*».

La Commission envisage, par conséquent, le moyen d'unifier la procédure du contrôle judiciaire. Cette

**... mettre au point d'autres
méthodes et recourir à de
nouveaux concepts pour
évaluer, contrôler et réviser
les actes administratifs ...**

Nous avons la conviction qu'elles seront particulièrement utiles dans l'élaboration d'un nombre de solutions de rechange destinées à remplacer les pratiques et les procédures calquées sur le « modèle judiciaire » et que l'on prend, souvent à tort, croyons-nous, comme la meilleure garantie de justice en droit administratif.

Certaines études antérieures sur le processus administratif ont trop souvent eu un caractère purement théorique. Les études empiriques menées par la Commission apporteront au moins quelques données inédites et permettront de vérifier, de modifier et d'améliorer la théorie juridique.

L'étude du déroulement concret du processus administratif peut en outre ouvrir des avenues de solution pour les problèmes actuels. Elle peut également conduire à de nouveaux développements conceptuels en dépassant la méthodologie de réforme qui dissocie théorie et pratique.

A part certaines questions bien connues sur la légalité de l'acte administratif, c'est à l'heure actuelle le concept de la « justice naturelle » qui domine la problématique et les réformes possibles en droit administratif. Ce concept englobe des idéaux reconnus comme fondamentaux depuis des siècles par notre système juridique. Cependant, il comporte certains traits qui, de nos jours, ne paraissent plus aussi adéquats qu'au moment où les cours de justice commençaient à se pencher sur le processus administratif. Les points forts et les points faibles du système n'étaient pas, en effet, pleinement visibles alors et n'ont pas toujours été perçus avec précision. Dans le passé, tribunaux et

un bon équilibre entre la justice et l'efficacité. Comme le document de travail le souligne, les commissions d'enquête ont «une tâche très précise qui comporte un risque d'injustice». La décharge de leurs fonctions exige de combiner deux impératifs: l'attribution des pouvoirs nécessaires à l'exécution de leur mandat d'une part; la garantie d'une protection adéquate des droits individuels d'autre part. Cet équilibre, pensons-nous, peut être mieux réalisé par une définition préalable des pouvoirs des commissions et des droits des personnes comparassant devant elles. Cette approche, à notre avis, permet d'obtenir des résultats plus valables que ceux qui seraient obtenus en se fiant simplement à quelques principes directeurs généraux, appliqués *a posteriori* par le biais du contrôle judiciaire.

Les organismes administratifs permanents accomplissant des fonctions spécialisées peuvent également bénéficier de ce type d'approche. De cette façon, les questions de droit, de procédure, de droit d'appel et de mesure de protection, seraient analysées et révisées dans le contexte spécifique de leur rôle particulier. Les exigences procédurales d'un organisme dont la fonction principale est d'ordre réglementaire sont très différentes de celui qui a un rôle décisionnel. La Commission a ainsi réuni un certain nombre d'études de fond portant sur différentes agences administratives permanentes et autonomes. L'analyse de chacune d'elles, en fonction de ses responsabilités et de ses obligations particulières, a permis de concrétiser certains problèmes d'ensemble. Ce genre d'études n'a jamais été fait au Canada.

Il semblait posséder des pouvoirs beaucoup trop étendus alors que d'autres, au contraire, en ont à peine suffisamment pour s'acquitter convenablement de leurs obligations. Le problème de la divulgation publique des renseignements est aussi un sujet controversé, surtout lorsque la décision peut avoir une influence sur les modes de comportement de l'organisme administratif.

Nous avons réussi à identifier certains problèmes. Il n'est cependant pas possible d'arriver aux solutions optimales sans examiner le fonctionnement concret et pratique du système et de certains de ses éléments. A date la Commission recherche vers l'établissement de principes généraux d'ensemble, probablement d'ordre législatif.

Le défi que la Commission entend relever est de concevoir une approche suffisamment souple pour englober le système administratif dans sa totalité et dans sa diversité, tout en lui conférant une valeur pratique immédiate. Sans sous-estimer l'importance de ces principes généraux, l'étape prioritaire permettant de garantir un traitement juste dans le processus, exige une réforme de l'acte administratif au niveau des organismes eux-mêmes.

Dans le récent document de travail, intitulé «*Les Commissions d'enquête*», la Commission a bonnement illustré ce fait. Une recherche fouillée sur le fonctionnement pratique des tribunaux ad hoc, menée avec l'aide d'anciens commissaires et d'avocats conseil des commissions, a démontré que dans certains cas un certain nombre de mesures précises et d'améliorations procédurales permettraient d'atteindre

trouver une voie de réforme pratique et spécifique plutôt qu'idéologique et globale. Aucune analyse globale, ni au niveau fédéral, ni au niveau provincial, basée sur des données factuelles et juridiques n'a jamais été entreprise aux fins d'identifier les procédures et les pratiques des tribunaux administratifs et les modes d'exercice de leur pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi. La Commission a commencé une étude empirique, estimant qu'elle est essentielle à toute tentative de généralisation théorique. De plus, il lui est apparu nécessaire d'examiner les réactions des cours de justice devant les tribunaux administratifs. Ces deux démarches permettent d'identifier les problèmes de façon précise et de commencer ensuite à chercher des solutions réalistes.

Beaucoup d'aspects du système administratif laissent à désirer d'une façon si évidente qu'il n'est pas besoin d'une étude fouillée pour les relever. Le pouvoir administratif est énorme, imprécis et diffus. Même en tenant compte de leurs caractères spécifiques, les structures et les façons de procéder de certains organismes administratifs présentent souvent des différences inutiles. Parfois même il existe des contradictions internes au niveau de leurs actions. De plus, il est parfois difficile de connaître avec certitude les règles de procédure suivies par ces organismes parce qu'elles ne sont pas mises à la disposition du grand public sous une forme utile et intelligible. Les problèmes tenant à la responsabilité administrative et à la reddition de comptes sont omniprésents. Les droits des personnes transigeant avec ces organismes manquent souvent de précision. Certains, dans le système,

ou un quatrième bras du gouvernement. L'expectative qu'il agisse selon les mêmes critères que les trois autres est mal placée. L'emprunt que fait le droit administratif, pour résoudre ses propres problèmes, aux techniques des autres domaines se heurte souvent à de graves difficultés. Cet emprunt ne réussit pas, la plupart du temps, à assurer le respect par l'organisme administratif des valeurs traditionnelles.

Certains sont d'opinion que les commissions et les tribunaux administratifs peuvent être assujettis avec profit à la plupart des règles judiciaires, ou du moins à des normes similaires. On en conclut que, de cette façon, le processus administratif deviendrait généralement satisfaisant. Nul ne saurait contester le fait que l'autorité administrative doit prendre ses décisions d'une façon équitable et conforme aux idéaux que nous partageons tous. Cependant, mettre uniquement l'accent sur ce seul aspect du processus administratif, en se fiant principalement au contrôle judiciaire comme mécanisme de révision, tend à le caractériser comme étant de nature essentiellement judiciaire, ce qu'il n'est pas.

La surveillance judiciaire de l'autorité administrative a certes son importance. Elle n'est cependant pas toujours la technique la plus appropriée ni la plus efficace pour assurer le respect des valeurs fondamentales et pour garantir la conformité de l'usage du pouvoir étatique par les organismes administratifs, à l'intérêt du public.

Certains auteurs ont fait remarquer, à juste titre croyons-nous, que le système administratif a besoin de

Les dimensions du problème

Le processus administratif a fait son apparition au vingtième siècle. Après des débuts modestes, il a connu, surtout depuis la première Guerre mondiale, une croissance exponentielle. Il occupe aujourd'hui une place prépondérante dans notre système de gouvernement. Le processus administratif chevauche les trois séparations classiques du pouvoir et constitue un nouveau mode d'exercice des fonctions exécutive, législative et judiciaire. Etant l'un des modes d'expression du pouvoir de l'Etat, on a admis, depuis longtemps que, comme les autres, il devait être soumis à des contrôles rationnels. Les modes de contrôle classiques des actes de l'Etat sont nombreux et variés, s'étant développés tout au long de l'histoire au fur et à mesure de l'évolution de la démocratie. Ainsi, le cabinet doit rendre compte de l'exercice du pouvoir exécutif au Parlement. A son tour, le pouvoir législatif est responsable devant le peuple par le biais d'élections directes au suffrage universel. Le pouvoir judiciaire de son côté s'exerce dans le cadre des contraintes imposées par le système. Les juges, en raison de leur indépendance, sont à l'abri des pressions partisans de la politique. A chaque niveau donc, on retrouve des mécanismes précis et connus pour contrôler l'exécution des obligations et l'acquiescement des responsabilités publiques.

Le processus administratif, toujours en expansion, n'a pas encore atteint un niveau de stabilité résultant d'une longue tradition qui lui soit propre. A beaucoup d'égards il représente presque un quatrième pouvoir

La section de recherche en droit administratif

... le processus administratif à beaucoup d'égards représente presque un quatrième bras du gouvernement ...

Les rapports

A date, la Commission a préparé et soumis deux rapports dans le secteur du droit pénal. Ceux-ci contiennent l'énoncé d'un nombre de politiques et de recommandations d'ordre administratif et législatif:

- *Rapport sur les sentences et les mesures non sentencielles dans le processus pénal*, janvier 1976,
- *Notre droit pénal*, mars 1976.

Commissaires

responsables du projet

Le projet de recherche sur le droit pénal est placé sous la direction du juge Antonio Lamer, président de la Commission. Le commissaire Jean-Louis Baudouin, c.r. est responsable de la partie du projet relative à l'outrage au tribunal.

des questions fondamentales est de déterminer à quel moment l'enquête doit avoir lieu. Il convient de plus d'éviter les pertes de temps pendant le procès, ce qui peut être assuré par une communication écrite ou orale de la preuve avant le procès. Le juge présidant le procès est peut-être, dans chaque cas, la personne la mieux placée pour décider de ces questions. La Commission a cherché à élaborer des procédures permettant de présenter au juge chargé de l'application de la peine, les circonstances ayant entouré la perpétration de l'infraction, de même que toutes celles jugées pertinentes, tout en garantissant un traitement équitable à l'accusé. Lors de l'enquête pré-sentencielle, la culpabilité de l'accusé a été établie. De plus, l'accusé comparait devant un juge seul. La Commission a donc jugé bon d'examiner des modifications possibles aux règles traditionnelles de la preuve.

Ce projet de recherche vise à s'assurer que le processus pénal mette suffisamment l'accent au cours de cette phase du procès sur l'importance du droit, des sentences et des mesures non sentencielles. Le projet a également analysé la jurisprudence en ce domaine qui, dans certains cas, reste confuse.

Une vaste consultation a clairement indiqué le danger d'alourdir inutilement cette procédure. Nous avons reçu à ce sujet nombre de commentaires utiles, qui nous ont obligés à une révision ponctuelle de certaines de nos idées.

Une stratégie basée sur les résultats de certaines études préliminaires a permis de cerner les moyens pratiques d'atteindre cet objectif. L'une

Le but de cette recherche est d'élaborer des règles de procédure et de preuve pour mettre en oeuvre les recommandations que la Commission a soumise au Parlement dans son Rapport intitulé « *Les sentences et les mesures non sentencielles dans le processus pénal*. »

7. L'enquête pré-sentencielle

Les résultats ainsi obtenus, de même que d'autres données factuelles et les conclusions d'études juridiques traditionnelles, ont été présentés à notre comité consultatif sur le jury. Établi par la Commission, ce comité est composé de juges, d'avocats et de professeurs qui s'interrogent sur ces problèmes. Avant de soumettre les premières études au Parlement et au grand public, sans doute d'ici un an, la Commission a l'intention de les faire évaluer, revoir et éventuellement améliorer en les soumettant aux plus brillants juristes du Canada. Une institution du calibre du jury mérite une telle démarche.

groupe, nous avons simulé des séances de délibérations pour vérifier certaines hypothèses: Le nombre des jurés influence-t-il les délibérations? L'exigence du verdict unanime a-t-elle un impact sur la décision? La Commission a en outre cherché à connaître l'opinion du public sur certaines questions au moyen d'un sondage Gallup à l'échelle du pays. Elle a également procédé à des sondages auprès d'anciens jurés et de tous les juges qui sont autorisés à présider un procès par jury.

Exprimées de façon formelle par la loi, Elles devraient être clairement explicites et définies de façon à ne pas devenir d'éventuelles victimes jurisprudentielles.

La Commission s'est également demandée si certaines règles du droit pénal substantif et de la procédure canadienne sont celles qui permettent le mieux de garantir que le jury atteigne la vérité lors de ses délibérations secrètes. Les juges instruisent les jurés sur les points de droit. Or, certains domaines du droit ont atteint une telle complexité que même les spécialistes sont en désaccord sur le sens à leur donner. Si l'on veut que la justice soit rendue conformément à la loi, il faut s'assurer que les jurés la comprennent bien. Ce problème important s'attaque à l'intelligibilité des textes de loi. Comment rendre la loi intelligible au grand public en général, et aux jurés en particulier?

D'autres sujets soulèvent des difficultés: faut-il permettre au juge de commenter devant le jury les éléments de la preuve? Doit-on permettre aux jurés l'accès aux pièces à conviction dans la salle de délibération? Doit-on permettre aux jurés de visiter les lieux du crime? Le mode de sélection des jurés, les méthodes de récusation basées sur l'intérêt ou le parti pris doivent également être étudiés.

Des recherches de ce genre ne peuvent se faire uniquement en bibliothèque et l'intuition ne suffit pas pour proposer des réformes adéquates. La Commission a donc entrepris des travaux permettant d'obtenir une connaissance empirique des jurés et de leur mode de fonctionnement. Avec l'aide de psychologues et de spécialistes en dynamique de

du corps policier du Toronto
métropolitain et les audiences de la
Commission de Police du Québec sur
le «crime organisé») ont ajouté un
nouvel éclairage à ce domaine. La
Commission a donc cru bon d'entre-
prendre une analyse et un examen
complets de tous les aspects de
l'enquête criminelle et des règles de
procédure du procès (sans exclure les
rapports entre ces différentes étapes).
Cette recherche se situe, pour ainsi
dire, dans le contexte du concept
«d'autoincrimination».

La collaboration, la coordination
et la liaison fédérale-provinciale en
matière de procédure font également
partie du travail de la Commission. Le
processus de réforme a donc inclu la
préparation de documents pour les
Procureurs généraux et le ministre
fédéral de la Justice dans un but de
consultation à l'échelle nationale.

Pendant l'année écoulée la
Commission a colligé les résultats
provenant de plusieurs secteurs
importants de son programme de
recherche et les a présentés pour fins
de discussions à un symposium
national sur la procédure avant
procès.

Cette initiative de la Commission
a réuni plusieurs centaines de
personnes. Des juges, des représen-
tants de la police, des fonctionnaires
provinciaux et fédéraux, des
procureurs de la Couronne, des
avocats de la défense ont assisté à
cette rencontre. Pendant deux jours,
au Centre des conférences d'Ottawa,
au cours de séances intensives, ces
juristes ont échangé des opinions,
apporté certaines critiques et aidé
ainsi la Commission à mettre au point
son programme de réforme.

Les travaux de la Commission
servant de catalyseur, ce symposium a
été une occasion unique d'articuler de
façon précise les idées relatives à la
réforme. Il a également permis un
échange de point de vue entre les
principaux intéressés et le grand
public. Enfin, il a fourni à la Commis-
sion une mine de renseignements
précieux provenant d'un vaste échan-
tillon du grand public, des juristes et
des autres professionnels, contribuant
ainsi de façon marquée à l'évolution
du programme de réforme.

Beaucoup d'intérêts se disputent
la reconnaissance, l'avancement ou la
suprématie dans le domaine de la
procédure criminelle. La réforme, si
l'on veut qu'elle soit adéquate,
requiert donc une discussion et un
débat qui favorisent la ventilation des
opinions, parfois contradictoires des
experts en la matière.

La Commission discute à l'heure
actuelle un avant-projet qui sera
soumis dans un Rapport au Parlement
au début de 1978.

6. Le jury

La Commission a entrepris un
vaste programme d'étude sur le
procès par jury. Bien que le jury soit
l'un des fondements de notre système
judiciaire et l'une des institutions les
plus anciennes et les plus respectées
de la justice dans le monde, on
connaît peu de choses sur son mode
de fonctionnement. L'institution du
jury restera l'un des axiomes de notre
droit pénal. Certains aspects de cette
institution peuvent cependant être
consolidés et améliorés. De plus, cer-
taines règles conventionnelles impor-
tantes en la matière n'ont jamais été

domaines: le marchandage des plaideurs, les remèdes extraordinaires, la communication de la preuve avant le procès et les pouvoirs de la police relatifs à l'arrestation, aux perquisitions et aux saisies.

Plusieurs études internes ont été soumises à un groupe de travail mis

sur pied par la Commission, comptant quinze représentants des milieux de la police, de la Couronne, du Barreau et de la magistrature. Les opinions de ce groupe, les études et les analyses effectuées sur le terrain, ainsi que les résultats fournis par un vaste sondage sur les procédures avant procès

auprès des procureurs de la couronne et des avocats de la défense, ont contribué à améliorer les concepts que nous entretenions au départ. Cette démarche a permis d'établir une base d'expérience précieuse. Nous avons consulté sur certains points précis, soit en groupe, soit individuellement des juges, des avocats, des policiers et des fonctionnaires de l'administration judiciaire. Les rencontres avec le comité de l'Association du Barreau canadien et les représentants de l'Association nationale des Procureurs de la Couronne ne sont que deux exemples de cette consultation.

C'est également dans ce cadre que nous avons entrepris une étude de l'enquête policière par le biais de l'interrogatoire des prévenus avant le procès et des conséquences qui en découlent sur le plan du droit de la preuve au procès. Certains aspects de cette question avaient déjà été abordés dans le contexte du droit de la preuve. La récurrence de ces problèmes et certains prolongements qu'ils connaissent dans le grand public (comme par exemple le Rapport de la Commission royale sur les pratiques

**... produire éventuellement
un code de procédure
criminelle complet...**

droit pénal, s'ils étaient choisis aujourd'hui, correspondraient à ceux du *common law* anglais. Certains, sans doute feraient ressortir de vieux principes auxquels nous ne faisons pas toujours honneur. D'autres, par contre, n'échapperaient pas à une réévaluation. Il est important de respecter le passé, mais seulement dans la mesure où la sagesse d'autrefois peut aider à affronter l'avenir.

Le but final de notre recherche dans ce domaine est la refonte et la codification des principes généraux du droit pénal. L'entreprise est ambitieuse, mais la Commission a l'intention de lui consacrer tout le temps qu'elle mérite. Cette étude comprendra:

La structure du *Code criminel*
 Les principes de responsabilité
 La participation aux infractions
 Les tentatives
 La défense

Nous espérons terminer la plus grande partie de la recherche fondamentale au cours de l'an prochain.

5. La procédure préalable au procès

Le travail de la Commission dans ce domaine vise à produire éventuellement un *code de procédure criminelle* complet. C'est une lourde tâche à laquelle la Commission s'est attaquée par le biais de plusieurs recherches juridiques traditionnelles, d'une consultation permanente dans les milieux extérieurs, et de la cueillette d'un nombre considérable de données factuelles et du relevé et de l'analyse des renseignements obtenus sur le terrain. Une somme de travail considérable a déjà été engagée dans quatre

Si le droit pénal canadien à l'avenir doit être sous-tendu par une philosophie de base, (ce qui paraît essentiel au système judiciaire de tout peuple civilisé), nous croyons qu'il appartient aux Canadiens de la choisir. Nous avons déjà rencontré des écueils et en rencontrerons inévitablement d'autres, en conservant tout simplement les produits culturels issus d'un pays différent par ses doctrines sociales, économiques et politiques. La plupart des axiomes du

En d'autres mots, ces principes généraux ressemblent à un plan architectural que nous aurions reçu d'Angleterre sans qu'il soit retouché. A l'image des créations des siècles passés, il se dégage de l'oeuvre un air de majesté et de noblesse qui manque à la construction moderne, préocupée par l'efficacité et le prix de revient, parfois à notre détriment et à l'appauvrissement de notre esprit. Toutefois, les architectes des siècles passés ne pouvaient pas toujours prévoir l'usage qui serait réservé à leurs conceptions. Leurs meilleures productions, à l'intérieur des limites de l'époque, se révélaient aujourd'hui insuffisantes.

ensuite si les résultats obtenus correspondent aux buts fixés. Une forte partie de la partie générale traitait les grands idéaux juridiques de la civilisation occidentale. Il est important de vérifier que nous leur sommes fidèles. Dans d'autres cas, ces principes généraux n'ont rien à faire avec ces idéaux ni, d'ailleurs, avec les intentions exprimées par le Parlement du Canada. Ils peuvent alors entraver les tentatives du législateur de rem placer certaines règles désuètes par des règles nouvelles tirées de philosophies contemporaines.

L'exploitation, de la protection des enfants, de la protection de l'autonomie et l'inviolabilité de la personne humaine, de l'imposition d'une morale officielle et de beaucoup d'autres.

Des jugements de valeur et des choix d'ordre moral s'imposeront inévitablement dans les propositions de réforme. La Commission s'efforcera cependant, dans chaque cas, de les rendre évidents, de façon à permettre que les débats législatif et public puissent se concentrer sur la véritable nature des problèmes.

Les sujets couverts dans cette partie de la recherche sont les suivants:

Le viol

La tentative de viol

L'attentat à la pudeur d'une personne du sexe féminin

L'attentat à la pudeur d'une personne du sexe masculin

Les rapports sexuels avec une personne du sexe féminin

agée de moins de 14 ans

Les rapports sexuels avec une personne du sexe féminin

agée de 14 à 16 ans

Les rapports sexuels avec une personne du sexe féminin

agée de 16 à 18 ans

La séduction d'une personne du sexe féminin de moins de 21 ans

La séduction d'une personne du sexe féminin de moins de 21 ans

La séduction d'une personne du sexe féminin de moins de 21 ans

La séduction d'une personne du sexe féminin de moins de 21 ans

La séduction d'une personne du sexe féminin de moins de 21 ans

La séduction d'une personne du sexe féminin de moins de 21 ans

La séduction d'une personne du sexe féminin de moins de 21 ans

La séduction d'une personne du sexe féminin de moins de 21 ans

mariage

La séduction de passagers féminins à bord de vaisseaux

L'inceste

La sodomie

La bestialité

Les infractions tendant à corrompre les mœurs

La grossière indécence

L'obscénité

La Commission a préparé une

étude exhaustive de la jurisprudence sur l'ensemble des infractions sexuelles. En outre, au cours de l'année, l'avant-projet d'un document de travail sur les délits sexuels a été discuté. Il a même été distribué dans un cercle restreint, aux fins d'obtenir commentaires et critiques. La publication du document est prévue pour le début de 1978.

4. Le droit pénal: les principes généraux

Cette étude porte sur les principes, les concepts et la philosophie générale du droit pénal. Malgré la doctrine de la suprématie du Parlement, il est incontestable que les principes généraux du droit pénal (ou *common law* relative au crime) demeurent l'autorité par excellence devant les tribunaux canadiens. Quel que soit le contenu spécifique des règles de droit prescrites par le Parlement au *Code criminel*, les prémisses du droit criminel exprimées dans la partie générale en déterminent la portée, la signification et le champ d'application.

L'un des buts de cette étude est d'examiner les conséquences de ces principes généraux sur les règles de fond et de procédure, pour déterminer

individuels en lutte les uns avec les autres. Une préoccupation importante doit donc être de formuler des concepts et des règles appropriées à la conjoncture actuelle.

Un groupe d'étude composé de juges et d'avocats a aidé la Commission à identifier, analyser et énoncer des solutions en matière d'outrage au tribunal. Nous leur sommes très reconnaissants pour le temps, l'expérience et la compétence dont ils ont fait bénéficier gratuitement l'intérêt public.

Une étude de soutien fournie a été préparée sur le sujet, et la Commission a terminé au cours de l'année un Document de travail détaillé contenant des propositions préliminaires. La publication en est prévue pour l'automne 1977.

La seconde phase de cette recherche s'attaquera aux infractions spécifiques prévues par le Code criminel sous le titre «*infractions contre l'application de la loi et l'administration de la justice*», notamment la corruption de fonctionnaires, le parjure, l'abus de confiance, etc.

Les recherches dans ce secteur ont déjà débuté.

3. Les infractions sexuelles

Dans ce domaine, l'émotion, la morale et l'idéologie se rencontrent avec fracas, produisant beaucoup de chaleur, mais peu de lumière. La jurisprudence ancienne qui a profondément influencé le droit actuel de même que les pratiques policières et carcérales dans d'autres secteurs du système pénal, fait preuve à l'égard de la conduite sexuelle d'un manque de

rigueur et de circonspection qui ont inhibé le processus analytique du raisonnement juridique. Nombre de postulats importants mais confus se sont glissés dans cette partie du droit. Ils continuent de transparaître, même s'ils sont rarement reconnus comme tels, dans les éléments constitutifs de bon nombre d'infractions et dans la procédure entourant le déroulement de la preuve.

Les écueils et les ambiguïtés qui caractérisent encore beaucoup de procès concernant les infractions sexuelles, portent la marque de la règle qui prescrivait la mort comme juste peine pour les délinquants. Cette partie du droit requiert un examen attentif. Le droit reflète en effet à l'égard de la sexualité des attitudes remontant à un passé que beaucoup considèrent aujourd'hui comme révolu.

L'action du droit pénal et le traitement qu'il doit réserver aux délinquants et aux victimes des délits sexuels ne peut plus désormais se justifier à partir d'une simple philosophie du «gros bon sens». C'est pourquoi la Commission, de concert avec le Clarke Institute of Psychiatry, a entrepris de recueillir des données factuelles sur la nature des délits sexuels et sur leurs auteurs.

La Commission procède actuellement à l'analyse de ces données, afin d'identifier les politiques fondamentales dont devrait s'inspirer le droit pénal. La répression des délits sexuels touche un large éventail d'intérêts qui doivent être identifiés, évalués et que le droit substantif et la procédure d'un nouveau code doivent refléter. Ainsi en est-il, par exemple, de la protection contre la violence ou

Les réponses à ces problèmes ne sont pas nécessairement d'ordre juridique strict. En effet, recommander le maintien d'une pratique existante ou en suggérer une nouvelle, oblige à choisir entre des intérêts publics et

Il s'agit là d'un domaine complexe influencé par la conception historique traditionnelle de l'autorité judiciaire. On y trouve aussi bon nombre de questions touchant la justice naturelle et l'application de la règle de droit, de même que certains problèmes épineux à incidences socio-économiques et politiques. Ainsi en est-il du recours à l'outrage au tribunal pour faire appliquer des injonctions dans les conflits de travail.

2. L'outrage au tribunal et les infractions contre l'administration de la justice

Pendant la période couverte par ce rapport la Commission a terminé en grande partie (1) une analyse de la jurisprudence sur le vol, la fraude et le faux-semblant, (2) une analyse historique de l'évolution du droit actuel et (3) un Document de travail contenant un avant-projet de loi sur le vol et la fraude. Tous ces ouvrages ont paru au cours de l'automne 1977.

quée au fil des siècles, lorsque la notion de vol, acte criminel jusque-là assez restreint, a été étendue à d'autres formes de malhonnêteté. La Commission propose contre la malhonnêteté un système clair et efficace de protection juridique, expurgé de la vaste gamme des distinctions essentiellement arbitraires dont la source se situe dans l'ancien droit coutumier de la propriété.

La Commission a fait une étude de soutien fouillée sur le vol et la fraude. Ce document, en plus de suggérer certaines réformes, retrace de manière exhaustive les antécédents historiques du vol et de la fraude et situe la place qu'ils occupent actuellement au sein des infractions contre les biens. Des recherches poussées dans ce secteur sont présentement en cours, afin de concevoir de nouvelles règles protégeant les valeurs associées au droit de propriété et à la possession. Un bon nombre des difficultés suscitées par la loi actuelle proviennent de vestiges historiques. La loi a fait d'innombrables tentatives techniques pour atténuer l'incroyable dureté et la répression brutale du *common law* qui envoyait souvent des gens à la potence pour de menus crimes. La loi s'est davantage compli-

1. Le vol et la fraude

C'est sur un vaste front que se poursuit le travail de la Commission en droit criminel. Ainsi:

Les travaux accomplis pendant l'année écoulée

Ce qui vient d'être décrit ne constitue que quelques exemples des travaux accomplis par la section de recherche sur le droit pénal, dont l'objectif à long terme est l'examen complet de l'ensemble du droit pénal canadien. Le lecteur pourra d'ailleurs trouver tous les détails de ces recherches dans une trentaine de volumes, d'études, d'analyses et de propositions de réforme sur les divers aspects du droit et du système de justice pénale. La liste de ces ouvrages se trouve dans les annexes du présent rapport.

**... vestiges historiques du
common law qui envoyait
souvent des gens à la
potence pour de menus
larcins . . .**

Couronne, les avocats de la défense et les magistrats du pour et du contre de la procédure de la communication de la preuve. Elle a déjà élaboré et publié un projet fouillé sur le sujet et prépare actuellement un Rapport qui sera soumis au Parlement.

A l'égard des sentences et des mesures non sentencielles elle a soumis au Parlement un Rapport énonçant les principes généraux et particuliers qui devraient s'appliquer en la matière, (cette tâche a obligé la Commission à formuler une politique sur les objectifs de l'emprisonnement). Ce Rapport contient également une série de recommandations sur les modifications administratives et législatives spécifiques qu'entraînerait l'implantation de ces principes.

Ce même Rapport contient également une partie du travail que la Commission a consacré au désordre mental en droit pénal, en particulier certaines recommandations touchant les mesures non sentencielles destinées aux délinquants déficients mentaux. Ce Rapport reprend enfin les résultats obtenus après plusieurs années de recherche et d'expérience (avec le projet d'East York, sur le concept de déjudiciarisation comme solution de rechange.

La mise en oeuvre de l'ensemble de ces propositions entraînerait l'application de principes communs au procès et aux mesures non sentencielles, principes dont l'enquête et le rapport du sous-comité parlementaire sur les institutions pénitentiaires viennent, une fois de plus, de démontrer la nécessité.

canadiens de dizaines de milliers de
tensions dans nos prisons et nos
pénitenciers surpeuplés et à la mini-
misation des pressions sur l'ensemble
des services du système correction-
nel. Comme nous l'avons expliqué
avec force détails dans d'autres docu-
ments, cette perspective ne signifie
pas pour autant l'abandon de la régle-
mentation des autres comportements
prohibés, mais simplement que la
société utilise alors de préférence,
d'autres formes de contrôle jugées
plus appropriées.

Le Parlement se trouve donc en
face d'un choix de politique fonda-
mentale: Le Canada devrait-il avoir un
système de justice pénale qui
punit les actes posés contre la société
parce qu'ils sont nuisibles, ou plutôt
un système qui tient compte de l'élé-
ment de blâme comme essentiel à
l'établissement de la responsabilité
criminelle? Un système à base de res-
ponsabilité stricte tombe dans la
première catégorie puisqu'il n'exige
pas la preuve d'une intention crimi-
nelle. La Commission est arrivée à la
conclusion que, pour le droit
canadien, la notion de blâme en tant
que principe général doit être le
critère déterminant de la criminalité.
Elle a ainsi proposé comme mesure
parallèle que le *mens rea* soit exigé
pour tous les crimes véritables et que,
sauf dérogation spécifique du Parle-
ment, défense de diligence
raisonnable puisse être faite à l'encon-
tre de toute infraction réglementaire.

Dans un autre secteur du droit de
la procédure, la Commission a étudié
les problèmes jusqu'ici entiers des
conflits entre le contrôle judiciaire des
tribunaux d'une part et le contrôle
politique des pouvoirs de la police et
de la poursuite d'autre part (la respon-
sabilité politique de ces pouvoirs
étant en bonne partie illusoire comme
technique de répression des abus). Il
s'agit là d'un problème délicat qui
requiert une solution claire et juste. La
Commission a élaboré et suggéré cer-
taines mesures particulières qui, tout
en demeurant fidèles au principe du
contrôle politique, n'entrent pas en
conflit avec le pouvoir de contrôle
indépendant, autonome et efficace du
juge présidant le procès.

Plusieurs autres secteurs du droit
de la procédure pourraient bénéficier
d'améliorations substantielles. Deux
sujets revêtent une importance toute
particulière: le premier concerne la
communication de la preuve par la
poursuite dans les causes criminelles;
le second, la création d'un lien réaliste
entre les objectifs du droit pénal et les
mesures sentencielles et non senten-
cielles. La Commission a discuté à
fond avec les procureurs de la

ment, le châtimement occupe souvent la première place dans la perspective adoptée par les lois fédérales.

La Commission a donc suggéré au Parlement, en guise de réforme préliminaire, d'adopter une politique séparant les « crimes véritables » — (le meurtre, le vol, les voies de faits, le vol et les infractions du même ordre) — des « infractions réglementaires ». Seuls les premiers trouveraient leur place dans une nouvelle version du *Code criminel*. Toute infraction contenue au Code exigerait, à moins de dérogation expresse au contraire, la preuve de l'une des manifestations classiques du *mens rea*: l'intention, la connaissance, l'insouciance ou la négligence. De plus, le nouveau code réserverait la peine d'emprisonnement aux seuls crimes véritables. Il s'agit là d'un changement important de la pratique législative actuelle. L'emprisonnement demeure possible, en effet, à l'heure actuelle dans 70% des quelque 20,000 infractions pour lesquelles il n'est pas précisé que la Couronne doit prouver l'élément de *mens rea*.

Pour décider de la qualification du comportement prohibé comme acte criminel (c'est-à-dire comme devant faire partie d'un nouveau code criminel plutôt que des infractions réglementaires), nous avons recom-mandé au Parlement d'adopter la norme suivante: *seraient considérés comme crimes les délits qui violent les valeurs fondamentales, constituent des torts d'une portée plus grande et impliquent un mal d'une nature beau-coup plus évidente que les infractions*. Cette prise de position peut sembler une lapalissade jusqu'à ce que l'on jette un coup d'oeil au *Code criminel* actuel. En effet, on y retrouve côte à côte les formes les plus graves et les

plus destructrices de comportements anti-sociaux et les infractions mineures comme par exemple se livrer au jeu dans un moyen de transport public ou encore faire du ski nautique sans prendre soin d'avoir dans l'embarcation une personne pour en surveiller l'arrière. Un examen objectif du code révèle qu'une réaction exagérée à certains comportements, inadmissibles certes, mais de peu de conséquence, a eu pour effet de trivialisier le crime et de réduire considérablement l'impact de stigmatisation et de dénonciation voulu par le droit pénal. Une conclusion paraît inévitable: les objectifs du législateur en matière de droit pénal sont loin d'être clairement établis. Leur mise en oeuvre est l'effet de l'arbitraire et du hasard.

La Commission s'est alors penchée sur les comportements que le droit pénal se doit de réglementer et sur ceux qui devraient plutôt être abandonnés à d'autres formes de contrôle social. C'est soulever là le problème épineux des limites du droit criminel. Les infractions en matière de drogues, l'obscénité, certaines infractions sexuelles, l'ensemble du domaine des « crimes sans victimes » et l'imposition d'une norme de morale officielle remettent tous en question les véritables frontières du droit pénal. L'analyse que nous avons faite nous a amenés à suggérer certains principes qui, si le Parlement en tenait compte, modifieraient profondément l'aspect traditionnel du droit criminel et les lignes directrices prioritaires du système de justice pénale. On assisterait à une transformation des priorités d'action de la police, (celle-ci pourrait en effet concentrer ses efforts sur la protection du public contre la violence et les autres crimes véritables), à l'élimination du rôle des tribunaux

à l'élimination du rôle des tribunaux

Les bases de la réforme: les travaux antérieurs de la Commission

Le nombre des problèmes de poli-

tique criminelle restés sans solution a conduit la Commission à faire certai-

nes propositions préliminaires de réforme du «droit» au sens le plus

strict et le plus fort du mot. Celles-ci constituent le point de départ d'un

raisonnement juridique plus appro-

fondi. La notion de «blâme» fut l'un

de ces domaines. Tous reconnaissent

que celui qui est coupable doit être

puni. Il semble bien toutefois, à partir

du concept élastique de la culpabilité

que l'on trouve dans les lois fédérales,

qu'il ne soit pas facile de déterminer

précisément qui sont les coupables.

Dans un très grand nombre de cas, les

parlements et les gouvernements suc-

cessifs ont abandonné la distinction

traditionnelle du droit pénal entre la

culpabilité et l'innocence. Ils ont créé

des infractions pour lesquelles il n'est

pas nécessaire à la poursuite de pro-

ver l'élément principal de la culpabi-

lité selon les critères connus de

common law, c'est-à-dire le blâme, la

faute morale, ou l'intention coupable,

enfin tout ce que le droit désigne sous

le nom de «*mens rea*». La plupart de

ces infractions de soi-disant «respon-

sabilité stricte» sont éparpillées dans

les lois fédérales. Un grand nombre

ont cependant trouvé leur place au

sein du *Code criminel*.

La Commission est d'avis qu'un

système de justice pénale juste et

civilisé doit faire sienne la norme mini-

male voulant que l'établissement de la

culpabilité soit nécessaire avant

d'envisager un châtement et non que

le châtement soit nécessaire sans

égard à la culpabilité. Malheureuse-

**... freiner l'accroissement
du nombre des nouvelles
infractions créées chaque
année par le Parlement ne
serait qu'un semblant de
solution . . .**

Une chose est de s'occuper du

procès criminel; une autre est de s'en préoccuper. Les études et analyses que nous avons faites ont démontré que nous avons trop souvent cru que la simple qualification de comporte-

ments indésirables comme des

crimes, et la volonté de faire compa-

raître et de condamner les contreve-

nants, représentaient la panacée aux

problèmes posés par ces types de

comportements. Cette équation définit

l'élimination du crime comme une fin

en soi, ce qui entraîne comme corol-

laire la proposition suivante: plus la

liste des infractions réglementaires et

des crimes s'allonge, plus la poursuite

collective des objectifs sociaux est

efficace.

Nous avons suggéré comme

thème central des recherches de cette

section, une politique de restreinte du

recours au droit pénal. Freiner

l'accroissement du nombre des

nouvelles infractions créées chaque

année par le Parlement ne serait qu'un

semblant de solution. Personne, en

effet, ne remet en question la proposi-

tion suivante: la liste des actes

criminels ne doit pas être plus longue

que nécessaire. Nous avons grand

besoin au Canada de principes ration-

nels et cohérents pour fixer les actes

criminels que nous voulons retenir et

déterminer pourquoi nous voulons les

retenir. Ces principes n'existent pas à

l'heure actuelle.

La réponse ne peut certes pas

être apportée par une étude encore

plus approfondie du procès ou une

analyse encore plus exhaustive de

chaque article du *Code criminel*,

même si ces deux démarches se justi-

fient dans le cadre général de la

réforme du droit. Elle ne peut non plus

être trouvée dans un examen du droit

poursuit.

Comme la Commission l'a déjà

énoncé dans un rapport antérieur

soumis au Parlement: *l'élimination du*

crime est importante, mais n'est pas

une fin en soi. Il s'agit uniquement

d'une méthode pour atteindre l'objec-

tif beaucoup plus élevé: la garantie

d'un maximum de libertés humaines

dans un état démocratique. Nous réat-

firmons ce principe. Il servira de point

de départ au cheminement que nous

devons entreprendre sur le plan

national pour résoudre les problèmes

engendrés par le crime et la crimi-

nalité. L'élaboration et la structuration

d'une entente sur les rapports entre

l'exercice et la sanction du pouvoir

souverain du Parlement en matière de

droit pénal et les objectifs de la

société, sont essentielles à l'exercice

juste, rationnel et efficace de ce pou-

voir. Nous sommes convaincus qu'un

débat public sur le droit pénal, la

procédure et le fonctionnement du

système dans son ensemble, montre-

rait non seulement pourquoi le

système ne fonctionne pas aussi bien

qu'il le pourrait, mais aussi comment,

par le passé, nous avons souvent mis

une bonne part de ces idéaux hors de

notre portée faute d'avoir su

clairement définir et appliquer les

principes directeurs d'une véritable

politique criminelle. En outre, un tel

débat nous forcerait à affronter la

contradiction existant entre nos

convictions et nos actes et à décider

nous-mêmes, en tant que nation, de

notre but, du chemin à suivre, et du

type d'actions législatives et judiciai-

res appropriées ou légitimes.

tions non judiciaires des organes du régime de justice pénale. La plupart de ces fonctions, à l'heure actuelle, échappent encore à l'obligation naturelle ou judiciaire de se conformer aux préceptes de la justice naturelle. Elles se trouvent en effet protégées par le bouclier administratif de la «politique gouvernementale».

Les nobles principes du droit

coutumier dont s'inspire la *Déclaration canadienne des droits*, ne garantissent pas nécessairement la conformité de l'ensemble du système de justice pénale aux idéaux qui entrent dans la pratique quotidienne du procès pénal. En d'autres mots, les principes politiques régissant le procès ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux qui régissent la justice pénale dans son ensemble. Les magistrats, avocats, juristes, le législateur et les gouvernements, bref, tous ceux qui jouent un rôle important dans l'administration de la justice, s'occupent d'ordinaire principalement, sur les plans analytique, intellectuel et conceptuel, du procès. Certes le procès reste de loin le meilleur élément du système. Le procès était de plus un sujet tout à fait digne de retenir l'attention de la plupart des professionnels, des théoriciens du droit et du grand public, à l'époque où il était, pratiquement parlant, le reflet même du système pénal dans son ensemble. De nos jours, sans nier son importance, on ne peut plus affirmer que le système pénal se limite au seul procès. Il en est seulement l'élément le plus visible. Se concentrer presque exclusivement sur le procès dans la poursuite d'une politique de réforme du système est un gaspillage d'énergie et de ressources intellectuelles.

fait remarquer le sous-comité parlementaire sur les institutions pénitentiaires. Le régime de justice criminelle manque d'objectifs et de direction d'ensemble. La réforme du droit pénal doit donc chercher à identifier tous les postulats sociaux fondamentaux, de même que tous les principes et objectifs nationaux qui doivent être reflétés par le *Code criminel* et qui devraient aussi servir à guider et coordonner le fonctionnement de l'ensemble des parties composant le système de justice pénale.

En un mot donc, une politique générale de justice criminelle doit sous-tendre toute réforme en profondeur. La Commission a d'ailleurs consacré plusieurs années à élaborer des propositions de réalisation d'une telle politique. Elles sont contenues dans un rapport intitulé «*Notre droit pénal*», et présenté au Parlement en 1976. L'efficacité de la réforme du droit criminel qui vise directement le respect des droits fondamentaux et la sécurité du citoyen canadien, repose donc maintenant sur la reconnaissance et l'adoption d'une politique de justice pénale par le Parlement.

Ces commentaires ne doivent toutefois pas être interprétés comme une critique du procès pénal et de son intégrité. Celui-ci n'est qu'un des éléments de notre régime de droit pénal. Il est inexact d'affirmer, comme certains, que la garantie des idéaux de justice, de liberté et d'humanité dans l'ensemble du système serait compromise par le simple perfectionnement des règles qui les protègent dans le cadre du procès lui-même. Il n'est pas exact non plus d'avancer que les tribunaux ont oeuvré pour le respect de ces idéaux dans le cadre des fonctions.

et raffinées et une méthode d'enquête d'ailleurs constamment revue et corrigée par quelques-uns des plus brillants esprits au Canada. Les bases du procès pénal contiennent

cependant une proportion élevée et inacceptable d'hypothèses non scientifiques, parfois manifestement

fausses. De plus, le procès pénal fait face à des controverses irréductibles entre des concepts diamétralement

opposés et reste animé d'un fort esprit de vengeance. La plupart des aspects peu satisfaisants du droit

pénal sont un legs de la sagesse traditionnelle des siècles passés. Ils restent présents d'une façon implicite

dans les règles de droit et les principes généraux du droit criminel parce que la législation pénale

canadienne constitue plus une énumération du droit coutumier qu'un véritable code. Le *Code criminel* demeure

ainsi subordonné aux sources jurisprudentielles du *common law*, qui contiennent certes des principes

valables et immuables, mais aussi un certain nombre de règles qui devraient être modifiées.

Le sens du Code est donc défini plus par ses origines que par référence aux institutions souveraines et nationales du Canada.

En outre, l'acceptation de la validité d'une grande partie des éléments du *Code criminel* provenant

du *common law* est fondée sur un postulat de philosophie juridique, presque sans fondement d'ailleurs, voulant que le Parlement procède à une révision continue des éléments

structuraux et conceptuels désuets. La Commission s'est efforcée de combler le fossé séparant d'une part le processus judiciaire qui révèle les difficultés

posées par les dispositions générales et particulières du droit pénal, et d'autre part le processus législatif qui doit veiller aux corrections et aux améliorations de l'ensemble.

La réforme du droit pénal nécessite un examen et une analyse des principes généraux et particuliers du Code, dans un contexte débordant la simple exégèse des textes. Le *Code criminel* n'est pas un instrument juridique autonome qui peut exister ou être

modifié avec succès d'une façon isolée. Il ne représente plutôt qu'un fragment d'un ensemble plus grand, celui du *droit pénal* qui n'est à son

tour qu'un des éléments du régime plus vaste et plus complexe de la justice pénale. Les buts et objectifs

du régime de la *justice pénale* ne sont pas énoncés au Code ou dans d'autres textes. Issus du *common law*

ils n'ont pas, en effet, été élaborés à partir d'une politique judiciaire cohérente.

Au risque de nous répéter, rappelons que le système de philosophie pénale du Canada repose sur une hypothèse politique de base: la

tâche de définir ces objectifs incombent au Parlement et aux gouvernements responsables devant le Parlement et non au pouvoir judiciaire.

Le fonctionnement du système de justice criminel est donc inégal, souvent inefficace et parfois arbitraire. Les initiatives d'une des composantes

du système (par exemple de la police du législateur, des institutions pénitentiaires, de la Commission des libérations conditionnelles, ou des fonctionnaires des ministères provinciaux et fédéraux) reflètent souvent des

politiques contradictoires. La raison en est simple comme l'a récemment

Section de recherche
sur le droit pénal
et la procédure

... le fonctionnement
du système de justice
criminelle est inégal,
souvent inefficace et
parfois arbitraire ...

Les dimensions du
problème

Le droit pénal canadien, terme qui pour la Commission comprend les procédures criminelles, englobe en général l'ensemble des infractions du *common law* anglais de la fin du XIX^e siècle. Ce produit de quelque sept siècles de création judiciaire fut codifié en 1893. Le Code s'inspirait en grande partie des tentatives infructueuses faites auparavant en Angleterre pour donner un sens intelligible au droit pénal connu de nombreuses modifications au cours du vingtième siècle. En 1955, une restructuration générale fut décidée. Le Code reste malgré tout un ouvrage marqué de tous les points forts et de toutes les faiblesses d'un droit pénal tirant son origine des premières tentatives faites par une société féodale pour remplacer la vengeance personnelle par des sanctions publiques.

La plupart des règles du Code ont été soumises maintes et maintes fois à l'analyse et à l'interprétation des tribunaux de première instance et des cours d'appel. Ce processus, grâce au raffinement qu'il a atteint, permet au droit pénal de déterminer avec un haut degré de précision les comportements prohibés et la manière d'identifier les contrevenants. Il n'est toutefois ni conçu ni adapté pour expliquer *pourquoi* tel ou tel comportement doit être sanctionné, ni pour traduire le *bout ultime de l'incrimination*. C'est en effet au Parlement qu'il appartient de trancher les questions relevant en général de l'intégration sociale et institutionnelle du droit pénal.

Le procès pénal met en oeuvre des abstractions juridiques délicates

Après la période couverte par ce rapport, mais avant sa soumission au ministre de la Justice, Francis C. Muldoon, président depuis plusieurs années à la Commission de réforme du droit du Manitoba, a été nommé vice-président de la Commission. Il occupe son poste à Ottawa.

. . . la période du 1^{er} juin
1976 au 31 mai 1977 fait
l'objet de ce rapport . . .

d'entreprendre des projets conjoints avec tout autre organisme de réforme du droit au Canada ou à l'étranger dans le but direct ou indirect de réformer, d'améliorer ou de moderniser les lois canadiennes.

La Commission

Durant la période couverte par le présent rapport, la Commission se composait comme suit:

Président: L'honorable Antonio Lamer, juge à la Cour supérieure de la Province de Québec,
Vice-président: L'honorable John C. Bouck, juge à la Cour suprême de la Colombie-Britannique,
Commissaires: Gérard V. La Forest, c.r., membre du Barreau du Nouveau-Brunswick, Jean-Louis Baudouin, c.r., membre du Barreau du Québec.

Jean Côté est le secrétaire de la Commission.
Le juge Bouck a réintégré ses fonctions à la Cour suprême de la Colombie-Britannique au printemps 1977. Nous le remercions de sa contribution et lui adressons nos meilleurs voeux de succès pour l'avenir.

d) développer de nouvelles méthodes et nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent.

En vertu des pouvoirs qui lui sont confiés par le Parlement, la Commission peut entreprendre ou diriger les études et recherches de nature juridique qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement normal de ses fonctions, notamment celles portant sur la législation, les systèmes et les institutions juridiques canadiens ou étrangers.

Avant de formuler ses recommandations, la Commission est tenue par la loi de soumettre à l'approbation du Ministre un programme d'études détaillé.

La Commission doit, lorsqu'il y a lieu, utiliser les renseignements, les conseils et l'aide technique dont disposent les ministères, départements, directions ou organismes du Canada. Ceux-ci sont d'ailleurs tenus de lui fournir les renseignements, les conseils et l'aide nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

La Commission a reçu le pouvoir, avec l'accord du Ministre, de coordonner ses recherches avec les ministères, directions ou organismes relevant du gouvernement du Canada et de faire des recommandations sur l'amélioration, la mise à jour et la réforme des règles de droit qui les régissent.

La Commission a aussi reçu le pouvoir, avec l'accord du Ministre,

Le mandat de la Commission

La Commission de réforme du droit du Canada est une commission permanente établie en vertu de la Loi sur la Commission de réforme du droit, chapitre 64 des Statuts du Canada 1969-70, tel qu'amendé par le chapitre 40 des Statuts du Canada 1975. La Commission dont la composition est déterminée par la loi, comprend un président, un vice-président et trois autres membres nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du Ministre.

Le Parlement a donné comme tâches à la Commission:

« . . . d'étudier et de revoir, d'une façon continue et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer, et notamment, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède, en vue de

a) supprimer les anachronismes et les anomalies du droit;

b) refléter dans le droit les concepts et les institutions distinctes des deux systèmes juridiques du Canada, le *common law* et le droit civil, et concilier les différences et les oppositions qui existent dans la formulation et l'application du droit par suite des différences entre ces concepts et institutions;

c) supprimer les règles de droit tombées en désuétude; et

La Commission de réforme du droit du Canada

... améliorer, moderniser et réformer . . .

Table des matières

Chapitre 1	La Commission de réforme du droit du Canada	1
	Le mandat de la Commission	1
	La Commission	2
Chapitre 2	La section de recherche sur le droit pénal et la procédure	5
	Les dimensions du problème	5
	Les bases de la réforme: les travaux antérieurs de la Commission	9
	Les travaux accomplis pendant l'année écoulée	13
	Les rapports	20
	Commissionnaires responsables du projet	20
Chapitre 3	La section de recherche en droit administratif	21
	Les dimensions du problème	21
	Description du projet de recherche	26
	Les travaux réalisés l'année dernière	28
	Les rapports	33
	Commissionnaire responsable	33
Chapitre 4	La section de recherche sur la protection de la vie	35
	Les dimensions du problème	35
	Description du projet	39
	Le commissaire responsable du projet	42
Chapitre 5	Les autres travaux de la Commission	43
	Le système canadien de paiement	43
	Le groupe de travail sur la rédaction des lois	45
	La mise à jour continue des lois	46
Chapitre 6	Les relations et les contacts sur le plan national et sur le plan international	47
Annexes		
	«A» Publications disponibles gratuitement à la Commission de réforme du droit du Canada	51
	«B» Publications en vente au Centre de l'édition du ministère des Approvisionnement et Services Canada	55
	«C» Publications épuisées	57
	«D» Publications durant l'exercice financier 1976-77	61
	«E» Le personnel de recherche pendant toute ou une partie de l'année 1977	63

LA COMMISSION

L'honorable juge Antonio Lamer,
président
L'honorable juge John C. Bouck,
vice-président*
Maitre Gérard V. La Forest, c.r.,
commissaire
Maitre Jean-Louis Baudouin, c.r.,
commissaire

Secrétaire

Maitre Jean Côté

*L'honorable John C. Bouck était vice-président pendant presque toute la période couverte par le présent rapport. Le Juge Bouck a démissionné le 17 mars 1977 et n'a pas participé à la préparation du rapport. Monsieur Francis C. Muldoon est vice-président au moment de la présentation de ce rapport.



Président
Commission de
réforme du droit

Ottawa,
novembre 1977

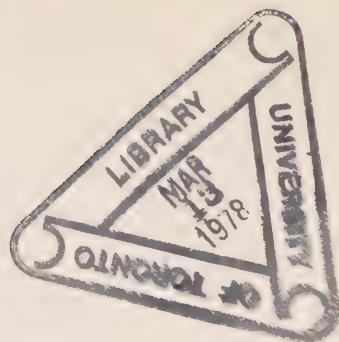
L'honorable S. R. Bastford
c.p., c.r. et député
Ministre de la Justice
Ottawa, Canada

Monsieur le ministre,

Conformément aux dispositions
de l'article 27 de la Loi sur la Commis-
sion de réforme du droit, j'ai l'honneur
de vous présenter le sixième rapport
annuel de la Commission de réforme
du droit pour la période du 1er juin
1976 au 31 mai 1977.

Veuillez agréer, Monsieur
le ministre, l'expression de mes
sentiments respectueux.

Antonio Lamer, j.c.s.



© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1978

Disponible gratuitement par la poste:
Commission de réforme du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

No de catalogue J31-1977
ISBN 0-662-01516-9

Commission de réforme du droit du Canada

La section de recherche sur le droit pénal et la procédure

La section de recherche en droit administratif

La section de recherche sur la protection de la vie

Les autres travaux de la Commission

Les relations et les contacts sur le plan national et sur le plan international

Sixième rapport annuel

1976-1977

sixième rapport annuel 1976-1977



A1
80
- A56



7th annual report

1977-1978

LAW REFORM COMMISSION
OF CANADA

SEVENTH ANNUAL REPORT
1977-1978

©Minister of Supply and Services Canada 1979

Available by mail free of charge from

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Canada K1A 0L6

Catalogue No. J31-1978
ISBN 0-662-50186-1



CHAIRMAN
LAW REFORM
COMMISSION

Ottawa
November, 1978

The Hon. Marc Lalonde,
P.C., Q.C., M.P.,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Minister:

In accordance with Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the Seventh Annual Report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1977 to May 31, 1978.

Yours respectfully,

A handwritten signature in cursive script, reading "F. C. Muldoon".

Francis C. Muldoon, Q.C.

This is the Seventh Annual Report of the Law Reform Commission of Canada. This Report describes the Commission's activities during the period from June 1, 1977 to May 31, 1978.

Table of Contents

1	INTRODUCTION	1
	□ The Commission	1
	□ The Commission's Mandate	2
	□ Some Operational Observations	3
	□ Influence on Law Reform	4
2	REPORTS TO PARLIAMENT	8
	□ Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada	8
	□ Criminal Procedure: Part I – Miscellaneous Amendments	8
3	WORKING PAPERS	10
4	ADMINISTRATIVE LAW PROJECT	11
5	CRIMINAL LAW PROJECT	15
	□ Substantive Criminal Law	15
	□ Criminal Procedure	16

6	PROTECTION OF LIFE PROJECT	18
□	Working Papers in Preparation	18
□	Study Papers in Preparation	20
□	Consultations	21
7	OTHER WORK OF THE COMMISSION	24
□	Ongoing Modernization of Statutes	24
□	Task Force on Legislative Drafting	25
□	Relationships with the Public	25
□	Relationships with Other Law Reform Agencies	26
□	Visitors	26
8	APPRECIATION AND ACKNOWLEDGMENTS	28
	APPENDIX A - Reports of the Law Reform Commission of Canada	29
	APPENDIX B - Publications and Recommendations Judicially Noted	30
	APPENDIX C - Publications Issued During Fiscal Year 1977-1978	32
	APPENDIX D - Consultants and Research Personnel for the Whole or Part of the Year under Review	33

Introduction

□ The Commission

The Commission was established by the *Law Reform Commission Act*, to which Royal Assent was accorded on June 26, 1970, and which came into force on June 1, 1971. The statute originally provided for a Commission composed of a Chairman, a Vice-Chairman, two other full-time Commissioners and two part-time Commissioners, to be appointed by the Governor-in-Council on the recommendation of the Minister of Justice and Attorney General of Canada. The statute was amended by Parliament in 1975, to provide for a Commission composed of a Chairman, a Vice-Chairman and three other full-time Commissioners, all appointed in the same manner as before, each for a term not

exceeding seven years. The statute further provides that the Chairman, the Vice-Chairman and at least one other Commissioner shall be a person in receipt of a salary or annuity under the *Judges Act*, or a barrister or advocate of not less than 10 years standing at the bar of any province; and that the Chairman or the Vice-Chairman and at least one other Commissioner be a judge of the Superior Court of Québec or a member of the bar of that province. All the Commissioners are bound to devote the whole of their time to the performance of their duties under the *Law Reform Commission Act*.

Mr. Justice Antonio Lamer, then of the Superior Court of Québec, was the Chairman during almost all the time spanned by this Annual Report and until April 30, 1978. Dr. Gerard V. La Forest, Q.C. and Mr. Jean-Louis Baudouin, Q.C. have been Commissioners throughout the whole period which is the subject of this report. Effective July 1, 1977, Mr. Francis C. Muldoon, Q.C. of Winnipeg was appointed Vice-Chairman of the Commission.

On November 14, 1977, Dr. La Forest was accorded leave of absence by the Governor-in-Council to serve with the Canadian Bar Association as Executive Vice-Chairman of its committee on the Constitution of Canada. Dr. La Forest's leave expired on September 15, 1978.

The Commission in all its functions was well served indeed by the immediately past Chairman, Mr. Justice Antonio Lamer. He evinced qualities of heart and mind, energy and leadership which cannot be easily replaced. Commissioners and staff alike appreciated his sense of humour as well as his fairness, warmth and sense of justice. Mr. Justice Lamer has taken up duties as a member

of the Québec Court of Appeal and he carries our sincere good wishes in that important work.

On May 1, 1978, Mr. Muldoon was appointed Chairman, and Mr. Baudouin was appointed Vice-Chairman of the Commission. Dr. La Forest being on leave of absence, the Commission ended the year under review without a statutory quorum of three Commissioners.

Mr. Jean Côté is Secretary of the Commission. Mr. M. H. F. Webber is Director of Operations.

□ The Commission's Mandate

The Law Reform Commission of Canada is a continuing organization whose objects are established by Parliament and are described fully in section 11 of the *Law Reform Commission Act*. Basically the Commission is to study and to keep under review the federal laws of Canada, with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform. Specifically included among the Commission's statutory objects are innovation in the development of new approaches to — and new concepts of — the law in keeping with and responsive to the changing needs of modern Canadian society and the individual members of that society. Specifically mandated by the *Law Reform Commission Act* is the Commission's making reform recommendations which reflect the distinctive concepts and institutions of the common law and the civil law legal systems of bi-jural Canada. This statutory objective also sets the Commission upon the path of

reconciliation of differences and discrepancies in the *expression* and *application* of the law arising out of differences in those concepts and institutions.

The Commission is required by statute to submit for the approval of the Minister of Justice specific programs of study of particular laws or branches of law; and it must include in such programs any study requested by the Minister to which, in his opinion, it is desirable in the public interest that special priority be accorded by the Commission. The Commission is then empowered by statute to initiate and carry out any studies and research of a legal nature as it deems necessary for the proper discharge of its functions, including studies and research relating to the laws, legal systems and institutions of other jurisdictions, whether in Canada or abroad.

Wherever appropriate, the Commission is required to make use of technical and other information, advice and assistance available from departments, branches and agencies of the Government of Canada. Moreover, every department, branch or agency is under a statutory obligation to make available to the Commission all such information, advice and assistance as may be necessary to enable the Commission properly to discharge its functions.

Section 16 of the *Law Reform Commission Act* requires the Commission to prepare and submit to the Minister of Justice a Report on the results of each study, including the Commission's recommendations in the form which the Commission thinks most suitable to facilitate the explanation and understanding of those recommendations. The Minister, in turn, is obliged by law to cause each Report to be laid before Parliament within fifteen days

of his receiving it, or if Parliament be not then sitting, within fifteen days after Parliament is next sitting.

□ Some Operational Observations

A list of the Reports which the Commission has submitted to Parliament is Appendix A to this Report. Because the Commission's Reports must all be laid before Parliament in both official languages, the Commission does not issue so-called informal reports, a technique of reporting which is available to, and practised by, some provincial law reform bodies. All of the Commission's Reports are, then, both formal and published.

The third column of Appendix A discloses a space for reporting any legislative implementation of the Commission's recommendations which may occur. None has been implemented to end of year under review, but there is another kind of implementation, which may come about through the Commission's recommendations finding a favourable and persuasive place in judicial reasons for judgment. Appendix B shows the Commission's tentative and final recommendations which have been judicially noted by various courts and, especially, by the Supreme Court of Canada and other appellate tribunals.

During the year under review, the personnel strength of the Commission varied according to seasonal and functional factors. For the most part of the year, there were three Commissioners, one of whom was on leave of absence. There were 54 researchers, whose

names appear in Appendix D and nine other consultants, all of whom provided their services to the Commission for the whole or part of the year. They were retained on a contractual basis in accordance with subsection 7(2) of the *Law Reform Commission Act*. The Secretary is the ranking public servant of the Commission and all of the support staff, with the occasional exception of temporary personnel, are public servants. The staff level during most of the year was 34.

The total expenditures incurred by the Commission during the fiscal year 1977-1978 (April 1, 1977 to March 31, 1978) amounted to \$2.180 million. The sum of \$772.5 thousand was expended on the research program, including remuneration of Commissioners. The information and publications activity cost \$373.5 thousand while administrative costs amounted to \$1.034 million.

Because the Commission's published and publicized Reports to Parliament express final views and recommendations for reform in a particular area of law, the Commission then leaves that subject for the appropriate response by the government of the day, or by Parliament. In terms of any such particular subject the Commission considers itself to be *functus officio* and does not attempt to lobby for implementation of its recommendations. This self-restraint is one means of evincing the Commission's independence, which is both explicitly and implicitly defined by the *Law Reform Commission Act*. Adoption of this method of operation would not necessarily prevent the Commission from re-assessing the subject at a future time if trends indicated a need, or if a formal statutory reference were directed by the Minister of Justice.

□ Influence on Law Reform

The Law Reform Commission of Canada can influence the shaping of Canadian law on at least four principal planes. Possibly there may be other levels and ways of influencing palpable law reform open to a law reform commission, but they are likely so subtle and hard to define as would defy the attempt in an Annual Report. The four planes of influence are:

- the legislative plane,
- the judicial plane,
- the administrative plane, and
- the general public receptiveness to reform.

On the legislative plane, the Commission's recommendations expressed in the Report on the *Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada*, dated November 30, 1977, were adopted by the provisions of Bill C-49, *An Act to amend the Financial Administration Act (garnishment)* introduced on April 26, 1978. The Bill has not yet been enacted at the end of the year under review, that is, May 31, 1978.

Other recommendations of the Commission have surfaced in Bill C-51 introduced on May 1, 1978. The formal title of Bill C-51 is *An Act to amend the Criminal Code, the Canada Evidence Act and the Parole Act*, but it is informally referred to as the 1978 Justice omnibus bill. For example, provisions of Bill C-51 relating to compensation and restitution, reasons for sentence and length thereof, and community service orders, generally adopt some of this Commission's recommendations

expressed in the Report on *Guidelines: Dispositions and Sentences in the Criminal Process*, submitted in January, 1976. Again, the provision in Bill C-51 for a six-month time limit within which trials in summary conviction proceedings must commence in order to reduce delays is identical with a portion of the Commission's recommendation regarding time limits for the commencement of all criminal trials. That recommendation, among several others, was submitted in our Report on *Criminal Procedure: Part I – Miscellaneous Amendments*, dated February 23, 1978. Bill C-51 is before the House of Commons, but as of the end of the year under review, it was not enacted.

Bill C-52 was also introduced on May 1, 1978. It contains provisions, among others, which deal primarily with the sexual offences of rape, the attempt to commit a rape and the punishment for rape, which it would delete from the *Criminal Code* and replace with modified offences of indecent assault and aggravated indecent assault. As is now well known, this Commission was on the verge of publishing a Working Paper on Sexual Offences expressing tentative recommendations for reform of this vexed sector of criminal law, when the government took the initiatives expressed in Bill C-52, *An Act to amend the Criminal Code and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof*. In introducing Bill C-52 the then Minister of Justice referred to the impending publication of the Working Paper, and expressed the expectation that the Commission's tentative recommendations would be available in time for their consideration and incorporation into the ultimate version of the bill then being introduced. As at the end of the year under review, Bill C-52 had not been enacted.

On the jurisprudential plane the Commission's recommendations have been noticed and considered in several courts' reasons for judgment, not least the Supreme Court of Canada. For example, in the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Regina v. Zelensky*, the majority opinion referred with approval to this Commission's Working Paper No. 5 on *Restitution and Compensation*. The conclusions expressed in that Working Paper were consonant with the majority's reasons for judgment in the Supreme Court of Canada. There was another recent judgment of the Supreme Court of Canada — this one unanimous — in the case of *H.M. the Queen on the Information of Mark Caswell v. The Corporation of the City of Sault Ste. Marie* in which this Commission's Working Paper on *The Meaning of Guilt — Strict Liability* and consequent Report to Parliament, in March 1976, *Our Criminal Law*, are noted with interest. The Commission's recommendations were, assuredly, not the only resources utilized by the Court in support of its judgment in the *Sault Ste. Marie* case, but they were specifically consonant with that judgment in advising that regulatory offences ought to admit of a defence of due diligence, or as the Court said, "reasonable care" on the part of the accused. These examples, among others, are shown in Appendix B to this Annual Report.

The third plane on which the Commission may play a role in shaping the law is in influencing administrative procedures without legislation or court decisions being involved. It would be too cumbersome to describe these many implementations either in an appendix to this Report or in narrative form. An example will suffice for this purpose. It is drawn from the work which went into the Commission's published *Study of Administrative Procedure in the Unemployment Insurance Commission*.

That publication, be it noted, is a study paper only, and not a Report to Parliament. However, the Chairman of the U.I.C. informed us by letter in August 1977 that:

... of the 68 recommendations in the [study paper], 20 have already been implemented and a further 31 have our support. Proposals for their implementation albeit with modifications in some instances, are in the course of development. The remaining 17 will not be acted upon, some because implementation is seen as too costly in relation to the degree of potential improvement, some because a change would not in our view bring measurable improvement and some because of legislative or equally constraining obstacles.

... I think it is clear from this brief progress report that by and large, we have viewed the ... recommendations as eminently sound and sensible and consider that their implementation would materially improve the effectiveness of the [U.I.C.] program and its administration.

While the above example of the responsiveness of the Chairman and Members of the Unemployment Insurance Commission is most readily quotable, there are other examples which might have been cited demonstrating the influence of the Law Reform Commission's work on the level of administrative developments.

The fourth, and by far the most ephemeral, plane on which this Commission influences the shaping of Canadian law, is in contributing to an atmosphere of general perception of law reform and its aims as well as its limitations. This can be regarded as a process of intellectual cross-pollination. Throughout Canada one observes a developing literature and discussion about various proposals for law reform. This Commission takes cognizance of articles published in professional journals and, in turn, sees its own proposals and recommendations discussed in such articles. But influencing the shape of Canadian law on this plane is not restricted to the

recondite publications. We know from perusing the popular media, the letters we receive, and the Commissioners' staff members' own personal and private discussions with others, that people are at least sporadically thinking about the Commission's proposals. Again, many of the Commission's publications are employed as teaching aids in schools and universities.

One must take care not to overrate this level of ambient influence. However, pervasive as it is, it may well generate reform in the middle and distant future.

At first glance, the record of legislative implementation of this Commission's reform recommendations may seem to be meagre. However, before submitting to Parliament recommendations in specific subjects such as theft and fraud, or sexual offences, or pre-trial proceedings, for example, the Commission had to define and express a general policy in substantive criminal law, criminal procedure, evidence and sentencing. Reports Nos. 1 *Evidence*, 2 *Sentencing*, 3 *Our Criminal Law*, and 5 *Mental Disorder in the Criminal Process* were made with that precise purpose in mind. Those Reports are mainly concerned with policy planning and only to a lesser degree with detailed amendments of specific sections of the *Criminal Code*. So it is also with Report No. 6 *Family Law* many of whose recommendations would at least require joint federal-provincial action and at furthest would have to invoke provincial jurisdiction in order to be implemented. Activity of such nature has occurred in terms of pilot projects.

In regard to all of the above mentioned Reports there are numerous and continuing preparatory consultations occurring among governmental officials and in the judiciary. This is a process of percolation. It is not

surprising — although no cause for joy either — that many of those earlier recommendations have not found immediate legislative expression.

All reform involves change, but not all changes are reforms. Reform then, is change for the better. But, better by whose lights? The Commission's principal function is to recommend reform. Obviously and in the first place, it is the Commissioners who must be persuaded that their recommended reform proposals would be changes for the better. However, the power to implement any such recommended changes resides in the government of the day and in Parliament. If these latter two institutions see both merit and urgency in the proposals, they will be implemented. This process follows all the settled norms and traditions of parliamentary democracy, including, of course, the government's responsibility to elected members and the elected members' ultimate responsibility to the electorate, diluted as it might be in regard to any one particular law reform proposal.

It would be a strange confession indeed if the members of the Law Reform Commission did not express their confidence in the desire of the people of Canada through their elected Members of Parliament and their Senators to see the laws of Canada systematically improved. The Commission does express that confidence while being fully cognizant of the concern of many Canadians that the so-called permissiveness of the sixties and first half of the seventies may have had some untoward effects on Canadian society as a whole. Such concern is seen by some as the entry to an era of popular backlash against law reform on all levels. Whether that opinion be true or not, so-called backlash is only reaction and not

reform. The Commission is steadfast in asserting that those particular maladies of Canadian society which are capable of being cured or mitigated through law reform will yet be cured or mitigated by responsive, responsible innovation; and that it is imperative to do so while conserving and, in some instances even restoring, the practical ideals of the rule of law upon which the traditions of Canadian justice are founded.

2

Reports to Parliament

Since the end of the year which was the subject of our Sixth Annual Report, the Commission has tendered the following Reports to the Minister.

- *Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada — Report 8, dated December 19, 1977*

Under the present law, the courts may not attach the earnings of federal public servants and others who receive their remuneration from the Crown in Right of Canada in cases of

non-payment of debts. This immunity is based on the concept of the Royal Prerogative which prevents a court from making a binding order against Her Majesty on her funds or property and, accordingly, without specific statutory provision, a garnishment order may not be made in respect of remuneration payable by the Crown. One of the most unjust effects of this immunity from attachment occurs in the enforcement of maintenance orders where no diversion of federal public servants' income can be effected to meet family support obligations in those cases in which maintenance has been ordered by a court of otherwise competent jurisdiction. Six provinces and both territories have already removed the immunity. The Commission recommended that all existing immunity from garnishment, receivership or other attachment of salary, wages or other remuneration payable by the Crown and by the Government of Canada be abolished.

- *Criminal Procedure: Part I — Miscellaneous Amendments — Report 9, dated February 23, 1978*

This report expressed specific proposals for procedural reform in four matters:

A. *Pre-trial Hearings* — These recommendations are designed to permit the 'clearing away' of as many procedural issues as possible before any full complement of witnesses and jurors has to come to court to wait around while such issues are being tried. Section 483 of the *Criminal Code* accords full local autonomy to make rules of court contemplated in the proposal according to the

exigencies of disparate circumstances in the provinces.

B. Evidence by Solemn Declaration — In many criminal cases — especially accusations of offences against property — owners and others in possession of such property are called as witnesses to give very factual and non-contentious testimony upon which they may be cross-examined to be sure, but often unnecessarily and in a desultory fashion, if at all. Such is the situation too of a parade of witnesses called for no other purpose than to demonstrate the sequence and continuity of possession of a proposed exhibit or other article. The proposals for admitting this certain kind of evidence by solemn written declaration are designed simply to give the system a chance to eliminate many, if not most, of these ritual charades. After all, if defence counsel knows he or she is not really going to cross-examine that sort of witness, why should the witness have to be personally present? Unless counsel specifically requests these witnesses for cross-examination, their evidence should be introduced by solemn written declaration.

C. Elections and Re-elections — These terms refer to an accused person's selecting the court of criminal jurisdiction (*i.e.* a magistrate, a judge alone, or a court composed of judge and jury) by whom the accusation will be tried. It is frequently suggested that the accused's defined right of re-election is sometimes articulated as a deliberate delaying tactic; and even where that is not the motive, untimely re-election may — and often does — cause administrative difficulties and delay. The Commission recommended that re-election of mode of trial be available as of right only within seven days after committal

for the trial whose mode was originally elected by the accused. One week is sufficient time to mull over second thoughts about the chosen mode of trial. Thereafter, if permitted at all, re-election should be possible only if the accused can show valid cause and if the Crown and the court of original election both agree. The Commission further recommended that when no election is expressed, the accused be deemed to have elected trial by magistrate. Again, if the election is not for trial by magistrate but without specifying a preference for either of the other two modes, it should be deemed to be for trial by judge alone.

D. Discharge of the Accused — Apart from a few minor exceptions, there is no limitation period governing the commencement of prosecutions for indictable offences. Once a charge is laid, there is no rule specifying how soon the case must be brought to trial. The law does not formally express recognition of the vice of delay. The Commission recommended that when an accused has not been brought to trial within one year (or 180 days in proceedings under Part XXIV) of his or her first court appearance on a charge, the accused should be entitled to a discharge, upon application. Unless the period has been lawfully extended (for one example, in the instance of an absconding accused) in the manner provided, then the accused would, on application, simply be discharged. A discharge is not an acquittal. The Commission recommended that, in order to provide the provincial Attorney General with a new instrument of control over the administration of justice, the Crown could still proceed on the charge after the time lapse, if the Attorney General would personally consent to reinstituting the proceedings.

3

Working Papers

During the year under review ending on May 31, 1978, four Working Papers sequentially numbered, were issued for public response:

18. *Federal Court,*
19. *Theft and Fraud,*
20. *Contempt of Court,*
21. *Payment by Credit Transfer.*

These documents are listed in Appendix C, and are mentioned in the descriptions of project activities which follow.

Working papers are statements of Commission positions at time of publication and contain tentative recommendations for reform in a particular area. Such recommendations are not final and the primary purpose of the working paper is to elicit comment and provide a vehicle for consultation.

Administrative Law Project

For this Project on Independent Federal Administrative Agencies, the past year was one in which specific law reform efforts were consolidated through reciprocal consultations with senior government administrative authorities and counsel, as well as with appropriate committees of the Canadian Bar Association.

The highlight of the year came when the Law Reform Commission, together with the Privy Council Office and the Public Service Commission as co-sponsors, held a Seminar for Members of Federal Administrative Tribunals in April 1978, at Touraine, Québec.

The opening address was given by Mr. Francis C. Muldoon, Q.C., then Vice-Chairman of the Law Reform Commission, on general administrative law issues of common

interest to many of the tribunals. Various individuals, from both the government and the private sector, then participated in a series of panels treating topics such as the following: internal relationships among tribunal members with respect to their official functions and to problems of comportment; external relations of tribunals with non-governmental institutions, particularly public interest groups and the press; the importance of hearings and decision-making as important functions of administrative tribunals — which was followed by discussions in small groups of typical questions raised in the hearings process; what public expectations are in respect of tribunal performance, and how tribunal activities could be better oriented to respond to public interests; relationships between administrative tribunals and Parliament, the Privy Council Office and the Treasury Board. Finally, there was a closing address on the future of Administrative Tribunals.

The Seminar was an unqualified success, and it is hoped that similar seminars for information and training purposes can be arranged through the initiative and efforts of appropriate government authorities to be held on a regular basis in the future. It was of great assistance not only to tribunal members, but to Administrative Law Project personnel, in regard to issues upon which they should focus in developing recommendations for law reform.

Further assistance was forthcoming from a consultative committee of senior officials and legal counsel from various agencies, who gave invaluable assistance to the Administrative Law Project by reading and criticizing, chapter-by-chapter, a penultimate draft of the projected General Working Paper on Independent Administrative Agencies.

To the gratification of all concerned, the Study Group of Administrative Tribunals, an informal group of members of tribunals and staff counsel, began to meet again on a regular monthly basis in January, 1978. The group had been started through the efforts of Mr. Jacob Finkelman, Q.C., then Chairman of the Public Service Staff Relations Board, in 1973, but had fallen into a moribund state upon his retirement. Fortunately, through the good offices of the Law Reform Commission and renewed efforts by Mr. Finkelman, who remains very interested, an even larger group of persons than before began attending the monthly round table discussions. By the end of May, 1978, four meetings had been held on the subjects of general administrative law issues, the Commission's Working Paper 18 on the Federal Court, the responsibilities of the Privacy Commissioner under Part IV of the *Canadian Human Rights Act*, and the relationship between the Privy Council Office and administrative tribunals, particularly with respect to the appointments process. Also by that time, this Commission was able to step down from performing any active administrative services for the group, as responsibility devolved on a committee constituted of members and counsel from various of the participating tribunals. Needless to say, the Law Reform Commission will continue its interest in what the study group is doing, and will remain willing and able to proffer assistance when asked.

Administrative Law Project input into other federal government bodies continued unabated. In the 65th Science Council Meeting on February 10, 1978, a representative of the Commission spoke on the "Science Court Proposal" which the Science Council was studying.

The importance of statistical record-keeping by the federal government on legal matters has been a concern of the Commission since its inception. Meetings with Statistics Canada personnel were held to discuss what might be compiled supplementary to what was already on central data government records. The Commission also co-ordinated efforts with personnel of the Federal Court of Canada so that the latter might produce more complete records of activities before that court in the administrative law field. The statistics compiled in that matter were set out as appendices to an in-house paper of the Commission on "Appeals from Federal Administrative Authorities to the Federal Court of Canada".

Interaction with federal administrative agencies continued to result in substantive law reform efforts. The Study Paper on Unemployment Insurance Benefits contained many recommendations which were adopted by the Employment and Immigration Commission. Employees of that Commission also used the Law Reform Commission Working Paper 19 on Theft and Fraud as a reference source for reworking their sanctions procedures and provisions. Officials from the Atomic Energy Control Board also asked the Commission for comments as to rules which a restructured board might adopt regarding disclosure of information, confidentiality and other matters. Such consultations and related activities reinforce the notion that often the Commission's rôle on a level other than legislative revision is of no little significance to law reform.

Mutual cooperation with provincial authorities continued to assist the law reform process. The final draft of a study paper

prepared for this Commission on Disclosure of Information, Confidentiality and Proceedings of Administrative Tribunals, along with other materials, was furnished to the Ontario Royal Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, and in turn that Royal Commission reciprocated with materials of use to the Law Reform Commission of Canada.

The year also saw fruitful cooperation with the Canadian Bar Association, as committees of that association were asked for their advice on what changes might be made in Commission recommendations on Commissions of Inquiry and amendments to the *Federal Court Act* in between the Working Paper and Report stages. In return, Commission personnel were consulted by a special committee of the Canadian Bar Association which was preparing its own recommendations for changes in the *Federal Court Act* to put into a report to be tabled at the 1978 Annual Conference of the Association in Halifax, Nova Scotia. Worthy of note also, was the address on "Independent Administrative Agencies — a New Perspective", presented by Dr. G. V. La Forest, the Commissioner responsible for the Administrative Law Project, at the 1977 Annual Conference of the Canadian Bar Association, held in Ottawa, Ontario.

Law faculties across the country continue to provide inspiration, information and personnel for the Commission. Administrative law conferences are also held on university premises from time to time. In January this past year, consultants for the Commission actively participated in a Conference on Administrative Justice sponsored by the Canadian Institute for the Administration of Justice and hosted by the Common Law Students Association of the University of Ottawa Faculty of Law. Also, an "Update on the

Administrative Law Project" was presented at the seminar for administrative law professors at the annual meeting of the Canadian Association of Law Teachers held during the Conference of the Learned Societies at the University of Western Ontario at the end of May, 1978.

Canada has always encouraged international legal exchanges and has benefited from comparative law studies. This past year, members of the Commission attended the Meeting of Commonwealth Law Reform Agencies at London, England, on August 2-3, 1977. A consultant from the Commission spent three weeks in Switzerland and the Federal Republic of Germany in September, 1977, consulting with various government authorities there, and prepared a detailed "Rapport de la Mission d'Information en Suisse et en République Fédérale d'Allemagne sur l'Organisation de la Juridiction Administrative et la Législation Générale sur la Procédure Administrative" upon returning to Canada. In November, a consultant attended a National Institute of the American Bar Association on "The Elements of Public Utility Rate Proceedings Including Current Issues", held in Washington, D.C., and visited with authorities of the Administrative Conference of the United States, the Brookings Institution, the American Enterprise Institute, and the National Center for Administrative Justice. Another consultant attended an American Bar Association National Institute on Freedom of Information, Sunshine and Privacy Laws held in New York City in December.

Publications from the Administrative Conference, the U.S. General Accounting Office, and various Congressional Committees have been of great use to the Commission. Professor L. Harold Levinson of the Vanderbilt University School of Law merits special thanks

for sending to the Commission a great deal of information on reform of administrative procedures which he had compiled while working under contract for the Administrative Conference.

Finally, the Administrative Law Project has greatly benefited from materials on administrative law reform obtained from New Zealand and Australia. The latter country, in particular, has taken an awesome leap toward changing its whole legal structure with regard to public administration.

The publication of administrative law studies accelerated at the Law Reform Commission during 1977-1978. Working Paper 17 dealt with Commissions of Inquiry and Working Paper 18 with the Federal Court's Jurisdiction over Administrative Authorities. Agency study papers on the Parole Process, Unemployment Insurance Benefits and the National Energy Board came off the press. Papers on the verge of publication were a study paper on The Federal Court Act, an agency study on the Regulatory Process of the Canadian Transport Commission, and the transcript of Speakers' Remarks from a Seminar for Members of Federal Administrative Tribunals, April 5-7, 1978. Papers which had been submitted to the Commission but had not yet entered the publication process were an agency study on the Anti-Dumping Tribunal and a study paper, mentioned above, on Disclosure of Information, Confidentiality, and Proceedings before Administrative Tribunals.

Agency studies are still being conducted on the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, the Canada Labour Relations Board, and the Tariff Board. The Working Paper on Independent Administrative Agencies, following a painstaking series of consultations, will be published

during the 1978-1979 fiscal year. The Commission finds it most useful, and therefore advisable, to perform practical study analyses of representative kinds of federal boards, agencies and tribunals in order to survey the scope of reforms which it is bound to propose. Accordingly, a handful of other study papers related to administrative agency activities are in the planning stages, and those papers will be prepared prior to any report or reports that the Commission will make to Parliament on the Administrative Agency Project.

Criminal Law Project

Research into criminal law and its perceived deficiencies has been performed during the year under review. This project divides itself naturally into substantive criminal law and criminal procedure. Commissioners frequently hear calls from the judiciary as well as the bar for the same discrete division in the law itself, that is to say, into a substantive *Criminal Code* and a separate statute being a *Code of Criminal Procedure*. It is said that such division would permit better understanding of the criminal law not only by the general public, but also by the bar and bench of our country. Such a severance of the provisions of the present *Criminal Code* might seem to be a labour much akin to unscrambling an omelette. Yet, it could be a most practical exercise for the future in that integral and distinct legislative statements of the "what" and the "how" in Canadian criminal law

could enhance clarity and greatly help those who are and will be responsible for the proper functioning of the criminal justice system in our country.

The ultimate objective of the Commission in this project is to produce recommendations for the thorough reform of criminal law in Canada. Members of Parliament and Senators not infrequently tell the Commission that they understand that ultimate objective to be the production of "a new *Criminal Code*". Whether our work in this project results in the two new codes above mentioned or not, our objective is at least to make studied recommendations which will provide the fundamentals of a new code or codes for Canada. Such a fundamental review will, however, require much deliberate and painstaking work before culminating in a comprehensive new criminal law.

□ Substantive Criminal Law

During the year which is the subject of this report, two Working Papers were completed and published. They are:

Theft and Fraud, Working Paper 19

This paper examines the many sections of the present *Criminal Code* dealing with the variety of kinds of theft and fraud and tentatively recommends a thorough redefinition and considerable simplification. The suggested reformulation is presented as a draft enactment, with a schedule of actual case dispositions to demonstrate the potential impact of the proposed new sections on dispositions which would be effected under such new provisions.

Contempt of Court, Working Paper 20

Contempt of Court is a confused part of the law because there are at least three kinds of contempt, civil, criminal and common-law. In this paper it is tentatively recommended, among other things, that all such offences over which Parliament has jurisdiction be expressed in the *Criminal Code*, thereby eliminating the common-law contempt power; that *mens rea* or subjective fault be required in all such offences; and that all offences categorized as contempt be carefully and precisely defined. Future work on rationalizing all other offences against the administration of justice is forecast in this Working Paper.

Work on substantive criminal law continues in the areas described below.

The general part of the projected new *Criminal Code* is a subject in which research and reformulation are being conducted under the following topics:

- General Principles of Criminal Liability,
- Defences,
- Inchoate Offences,
- Parties and Participation,
- Classification of Offences,
- Corporate and Vicarious Liability,
- Jurisdiction.

The general part of the *Criminal Code*, as its designation implies, expresses the general principles of criminal law. In a profound sense, the spirit of our criminal law resides mainly in the general part. Because of its importance, the Commission's approach to the general part is exceedingly cautious and

deliberate so that an apt expression of durable principles may be presented for discussion to the public.

The Special Part of the Code enunciates the specific offences. Work is proceeding toward recommended reforms in the following specific prohibitions of criminal law:

- Theft and Fraud,
- Contempt of Court,
- Sexual Offences,
- Homicide and Offences of Violence,
- Offences against the Administration of Justice.

Because a complete review of the *Criminal Code* is a major element of the Commission's mandate, the problems associated with other specific prohibitions of criminal law will ultimately be considered. The above list is therefore not exhaustive, but represents activities underway at the end of the year under review.

As and when these studies are completed, with tentative or final reform recommendations, they will each see light of day in Working Papers or Reports to Parliament as may be appropriate.

□ Criminal Procedure

Work on criminal procedure produced the Report on *Criminal Procedure – Part I: Miscellaneous Amendments* in February 1978. Ongoing research and reformulation efforts are being undertaken in the following

subject topics:

- Pre-trial Procedures,
- Sentencing Procedures,
- Jury Procedures,
- Police Powers.

Police Powers is the newest topic in the list, to be initiated by the Commission. Although the project will focus on the traditional powers of arrest, search and seizure, it will also examine a variety of important related matters, such as the disposition of seized things, and the growth of private policing.

In this study we have adopted the following approach: First, the research will examine both the legal and the wider social aspects of the exercise of police powers; second, project staff will gather as much data about the actual exercise of police powers as may be feasible in light of both time and fiscal restraints; and third, there will be much consultation and interviewing of knowledgeable persons in order to enhance the legal research, facilitate the collection of data and assess the tentative recommendations which will be formulated in a Working Paper.

Reliable information on the exercise of search and seizure powers is lacking in many particulars. It is probable that some actual practices will have to be scrutinized carefully in order to assess their benefit or detriment to that constant dynamic balance between effective enforcement and individual liberty which characterizes parliamentary democracy in Canada. Therefore during the summer of 1978, with the cooperation of the relevant provincial authorities, the Canadian Association of Chiefs of Police and the R.C.M.P. there is to be a survey of police practices relative to

search with and without warrant and writs of assistance in several cities across Canada.

The Commission will undertake some further studies about policing but not directly linked to the exercise of any particular police power. These will involve at least

- Police powers and the constitutional division of powers;
- Private contractual policing;
- The rights of accused persons under investigation including the subjects of self-crimination and evidence relating to identification.

Because these studies of police powers are still underway as at the end of the year under review and because they are sensitive in terms of security and privacy, as well as necessary consultation and review with the police forces involved, publicity about the studies will await the publication of Working Papers and the issuance of next year's Annual Report. The Canadian Association of Chiefs of Police is really the main focal point of the Commission's entry into this study and, therefore, the cooperation accorded us by that Association is highly prized and, indeed, virtually indispensable.

6

Protection of Life Project

For the Protection of Life Project, 1977-1978 was largely, though not exclusively, a year of research and writing. The issues being studied are sensitive. They are of deep interest to the medical and legal professions, to the moralist, the philosopher, the religious and, indeed, most, if not all, members of the general public. A multi-disciplinary approach was adopted to bring under examination the disparate views of all concerned. Some travels and consultations were undertaken as well (see below) but the initial "ground-breaking" consultations took place during the previous year, and the in-depth extended consultations will take place once the project studies are completed and available. The research and writing is focused on nine studies, five working papers and four study papers, all due for publication and distribution during 1979.

□ Working Papers in Preparation

The Working Papers in preparation during the year under review are the following:

Definition of Death ("Definition of Criteria for the Appraisal and Determination of Death")

This paper is considering the pros and cons of "defining" legally the criteria for death, and will make proposals accordingly, either by concluding that such a "definition" is not needed, or by formulating one judged to be most applicable. So far in Canada, the only jurisdiction to enact a statutory definition of death is Manitoba. The need to consider such definitions arises against the background of new medical technology (particularly life support systems) which helped to raise the fundamental question for both medicine and law as to exactly what signs are indicative of human death. Death is accordingly being studied as both a medical and a legal phenomenon; both medical and legal views are being sought, and existing and proposed "definitions" of death are being considered and evaluated. Any eventual proposal defining these criteria should help to define the context of the next issue — euthanasia — by shedding more light on the "life-death boundary" question. For that reason this study is being closely co-ordinated with that on the subject of euthanasia.

Euthanasia

This paper is an evaluation of how well relevant Canadian law (particularly the homicide laws) and legal theory actually protect and affirm the various rights and values raised by the issue of euthanasia in the

medical context. It is focusing on various classifications of patients — defective newborns, adults, the competent and the incompetent. It is considering and weighing the various meanings of euthanasia — direct and indirect, voluntary and involuntary, as they relate to the right to life and the duties and liabilities of physicians in the legal framework. Notions being examined in that legal framework are for instance: consent, assault, parental responsibilities, causation and the defence of necessity. If the Commission concludes in this paper that present law is inadequate with respect to euthanasia, specific laws or models will be formulated by way of reform proposals.

Behaviour Modification

This paper will be exploring and evaluating the adequacy of our laws and legal processes insofar as they regulate medical-scientific behaviour modification techniques. The issues involved go to the roots of our most fundamental and cherished values — dignity, the value of human life and autonomy. For that reason this study includes analyses of the philosophical as well as the legal contexts. The latter context is dealt with largely by means of analyses of the manner, extent and implications of the protection of relevant human rights in Canadian (and other) Bills of Rights, Charters, Acts and statutes. At this level the basic question is this: are these values and individual rights more important than enforced conformity to societal norms?

This study includes as well a description of the various behaviour modification techniques (particularly those used in Canada) as well as past and present theories of behaviour. Both the coercive use (*i.e.* without consent) and the non-coercive use (*i.e.* with

consent) of these technologies are being examined. On the basis of these and other analyses, this paper will make specific proposals in an attempt to answer the following question: Assuming that there are limits to society's right to control behaviour, and to medical science's right to intrude, how should those limits be articulated and enforced?

Human Experimentation

This study is evaluating present legal controls in the area of human experimentation. It will include in its analysis both therapeutic and non-therapeutic research, and will consider various types or examples of medical research presently taking place in Canada — for instance, genetic, psychological and surgical research. Included as well is an analysis of the source of research funding in Canada, and the controls and reporting procedures attached to the funding. The research subjects of particular interest in this legal analysis are: healthy volunteer subjects, patients, the terminally ill, children, fetuses, mental incompetents and prisoners. Since in this study, as in the others, there are some basic and fundamental values and rights involved, a number of ethical/legal principles will be discussed, particularly those of autonomy and inviolability.

In discussing these and other principles and values, one of the central issues to resolve is that of whose standards should apply — the experimenter's, the medical profession's or those of the community; are they reconcilable, and what should be the rôle of law in making these choices. The study is evaluating both legal (or quasi-legal) controls such as legislation, case law and codes, as well as administrative and extra-legal controls such as peer or committee review.

Treatment

This paper examines both a number of the more “strictly legal” issues (such as the meaning and scope of “treatment” in medicine and law, responsibility in treatment, the meaning and scope of legal duty in treatment, and who may treat), as well as still more fundamental and value-oriented issues such as the right to treatment, the right to refuse treatment, who makes treatment decisions in the case of dying patients, how to make decisions involving the allocation of scarce medical resources. The study of these and other issues is being undertaken to fulfill four goals: to define “treatment” especially for the purpose of criminal law; to examine the process of the administration of treatment to determine criminal responsibility and legal duty; to identify controversy within the treatment area as it may or may not relate to law; to make suggestions for legal reform in relation to all these points.

□ Study Papers in Preparation

The Study Papers in preparation during the year on which this Annual Report is based, are as follows.

Sanctity of Life and Quality of Life in the Context of Ethics, Medicine and Law

This study paper seeks to do essentially two things. First of all, to describe and evaluate (from the ethical perspective) some of the major views today on the related and somewhat elusive subjects of “sanctity of life” and “quality of life” in the medical context.

Secondly, to indicate some of the implications and priorities of those ethical analyses for law and law reform. Arguments pitting the “sanctity of life” against the “quality of life” are much used in debate on biomedical issues, particularly those of the definition of death and cessation of medical treatment. This paper attempts to determine with some precision the meanings and implications (for law and ethics) of both “sanctity of life” and “quality of life”. It argues the thesis that they do not need always to be seen as competing values, because they are in fact (with certain important qualifications) complementary and mutually protective. This thesis is explored and argued by focusing primarily on the questions of euthanasia and the definition of death, and the ethical considerations involved. One of these considerations is the meaning and normative value of the concept of person.

Informed Consent

This study is an important background work for all the working papers, but particularly that of human experimentation, insofar as it is obviously a central consideration in that context. Particular attention is given to the meaning and implications of informed consent — particularly the duty to inform the patient; the importance of the patient’s understanding of the risks and benefits; defects of consent, such as coercion and duress, mistake and deception.

This paper is largely an analysis of consent’s primary function in the medical situation, that is, regulating of risk-taking and controlling of the invasion of privacy. Of particular interest, of course, is how this function is articulated in legislation and legal process. The paper seeks to analyze the legal and factual basis on which consent rests. The

fundamental principles underlying consent, that is, the rights to self-determination, inviolability and privacy are being given particular attention, especially as related to particular kinds of patients and research subjects. These are, the dying, children, foetuses, mental incompetents and prisoners.

The Concept of the Person in Law

Concentrating on the medical-legal field, this study explores legal attitudes towards the person. It seeks to uncover the values underlying legal rules and legal decisions which touch upon the concept of "person". Its central question is whether there is in fact a legal definition or concept of person, and if so, the implications of that concept for medical decision-making. Another issue involves a comparison of the legal concept or understanding of the person, with concepts of the person in philosophy.

More specifically, the paper attempts to delineate what the *Criminal Code* and criminal law in general consider as a person or an individual human being, and what in particular is protected by the "protection of the person". The particular values, human characteristics or rights protected may well not be accessible in law in the form of a clearly articulated concept or definition. But by analyzing a number of important court decisions in this area, some patterns and consistent concerns may emerge and provide a composite profile of the human person as protected in law.

Sterilization of the Mentally Retarded/Mentally Ill

Arguments in favour of sterilization of the

mentally retarded/mentally ill tend to focus either on the supposed right of the "unfit" to be protected from the excessive burden of parenting, or on the supposed right of the state to protect its medical and financial resources. But what do these "rights" mean and imply in this question? This study attempts to answer that question by analyzing and evaluating the various arguments and theories advanced, particularly as they are articulated in social policy including legislation. Attention is directed to the rights and interests of all the concerned groups affected by decision-making in this question — parents, the state, and in particular of course those of the mentally ill and retarded. The most important rights relevant to these persons in the context of sterilization will be explored — the right to sexual relations, to procreate, to marriage, to parent, to receive family benefits. The real issue is, are there any reasons why under certain circumstances any of these rights should be denied or restricted? Included in this study will be an overview and evaluation of existing and proposed legislation in Canada and elsewhere relating to sterilization.

□ Consultations

As noted, this has been largely a research and writing year for the project. Nevertheless a number of formal and informal consultations and discussions took place at the Commission and elsewhere, and the Commissioner in charge and project staff have been invited on a number of occasions to speak to groups and associations about the work and aims of the project.

Several associations indicated much interest in the project, and are in the process of

forming committees to respond to the Commission's working and study papers once they are published and available. Of particular note among the groups with whom the project staff have been in touch this year is a Task Force established by the Canadian Nurses Association specifically to advise us in this project. The Committee comprises eleven nurses from every region of Canada and from many branches and kinds of nursing experience. A most useful meeting was held at the Commission with that Committee on January 26.

Consultations with most of the individuals, groups and associations with whom the project had already established contact during the past year took place on a continuing basis during this year as well. (A full list of these groups, associations and Centres appears later in this part.) Particularly helpful to those working in this project were several physicians and nurses at the Scarborough General Hospital (of Toronto), the Hospital for Sick Children (Toronto), Toronto Western Hospital, and the Palliative Care Unit of the Royal Victoria Hospital in Montréal. Also extremely helpful and informative were visits to the National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioural Research, and the Kennedy Institute for the Study of Human Reproduction and Bioethics, both located in Washington, D.C.

Among the groups addressed by Project Staff or Commissioners were, the Alberta Association of Registered Nurses (Annual Meeting, May 5), the Manitoba Medico-Legal Society (February 28), Colloquium on Biomedical Ethics, University of Western Ontario (October 27-30). Invitations have also been received to address a number of groups during the coming year, among them the Catholic Physicians Guild of Manitoba.

The issues being dealt with are extremely contentious. There are many individuals and groups with strong and important views and interests to represent. Because the Commission's views as expressed in these studies will be tentative only, a great deal of importance must be attached to the post-publication consultation period. During that period of about one year, the Commission intends to consult, and to consider attentively, the views of both the general public and the particular professions and disciplines with an interest in these issues. Only at the end of that period will the Report to Parliament be formulated on these matters, in which some of the Commission's initial proposals may well be revised in the light of the consultations.

Among the groups and institutions informed and consulted were the following:

- Canadian Medical Association
- Ontario Medical Association
- Quebec Medical Association
- Manitoba Medical Association
- Canadian Hospital Association
- Canadian Nurses Association (which put together a National Task Force to advise us)
- Canadian Association for the Mentally Retarded
- Health and Welfare, Canada
- Medical Research Council
- Queen's University (Department of Community Health and Epidemiology)
- Medical Protective Association
- University of Western Ontario (Faculties of Law, Medicine and Philosophy)

- McMaster University Medical Centre, Hamilton
- McMaster University, Department of Philosophy
- Kennedy Institute, Washington, D.C.
- Hastings Institute of Society, Ethics and the Life Sciences, Washington, D.C.
- Ottawa General Hospital
- Toronto Western Hospital
- Hospital for Sick Children, Toronto
- Scarborough General Hospital, Toronto
- National Commission for the Protection of Human Subjects, Washington, D.C.
- Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
- Association des médecins de langue française du Canada
- Canadian Theology Society
- School of Nursing, University of Manitoba
- Alberta Association of Registered Nurses
- Foothills Hospital, Calgary
- Royal Victoria Hospital, Palliative Care Unit, Montréal
- Manitoba Medico-Legal Society
- Metropolitan Toronto Forensic Services
- Centre for Bioethics, Montréal
- Rideau Regional Centre, Smiths Falls

Other Work of the Commission

Although, according to its authorized program of studies, the Commission is most intensively engaged in the three main projects already described, it has a fourth project in which it can identify needed reforms without embarking on a full-blown project such as the three mentioned. This fourth project is designated as the Ongoing Modernization of Statutes.

□ Ongoing Modernization of Statutes

It was under this rubric that the Commission formulated and submitted its eighth

Report, that which dealt with the exigibility to attachment of remuneration payable by the Crown in Right of Canada. There it seemed utterly clear, especially in regard to family maintenance obligations, that federal employees ought no longer to be exempt from one of the most effective instruments of enforcement of maintenance judgments when others, including most provincial civil servants, police and judiciary are not so exempt. Warm support for the recommendations has been expressed by the Barreau du Québec and the Manitoba Bar Association. As noted previously the recommendations were legislatively expressed in Bill C-49.

Working Paper 21, *Payment by Credit Transfer*, was initiated as part of the Commission's project in the Ongoing Modernization of Statutes. It reflects a perceived need for the law to keep up with practice and new technology.

This sort of reform could be effectively advanced by individual Senators and Members of Parliament during an earlier era in which there was more or ample parliamentary time for debate and resolution of reform suggestions on the part of individual parliamentarians. These days there seems to be ever diminishing parliamentary time for such purposes. The Commission believes that it could be, and ought to be, of service in studying and assessing the law's undue pressures or laxities which are identified by constituents to their parliamentarians. In evident cases of misunderstanding or maladministration, of course, the rôle of a Member of Parliament on behalf of disaffected constituents is well known and efficacious: indeed, the Commission must frequently refer such persons to their M.P. It is obvious that not every such complaint about the law's flaws will be meritorious, but we are convinced that

parliamentarians still hear a goodly number of valid ones, or complaints which are worth examining at least.

The *Law Reform Commission Act* provides that the Commission

may receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made or referred to it by any body or person.

Surely Members of Parliament and Senators representing their constituents are not to be excluded from such a broad class of persons and organizations as are described in the statute.

The independence of the Commission, however, requires that it be not seen or suspected to be — and that in verity it be not — the client of any politically partisan group. The Law Reform Commission, even though it functions in a highly *political* forum, must be scrupulously *non-partisan*. Accordingly, the Commission has invited parliamentarians, on a multi-partisan — and therefore non-partisan — basis, to refer to us those matters of law reform which may require extensive research and for which (if the proposal be meritorious) there is insufficient parliamentary time for an individual member to bring to a disposition in Parliament. The Commission believes that in this way it could respond to the need for modernizing our laws without usurping, but rather by complementing, the rôle of the parliamentarian.

□ Task Force on Legislative Drafting

Work in this area proceeds as time permits in the manner described in the Commission's Sixth Annual Report.

□ Relationships with the Public

The *Law Reform Commission Act* exacts that the head office of the Commission be located in the National Capital Region and yet, it suffers by contrast with provincial law reform agencies, because of mutual lack of accessibility to and with the vast public which the Commission serves.

The Commission maintains a regional office in Montréal in order palpably to accommodate its mandate regarding the bi-jural nature of our country, but there are no other regional offices. With the statutory termination of the office of Part-time Commissioners two years ago, there are now no Commissioners who are resident in any region other than the National Capital Region and the City of Montréal.

There may well be good reason for this state of affairs, but there is equally good reason for Commissioners and staff to attend various events related to the work of the Commission which occur from time to time throughout Canada. An isolated Law Reform Commission cannot very well discharge its statutory mandate. Accordingly, the Commissioners personally respond to as many requests to speak to groups or participate in panel discussions on the law across Canada as time permits. Evidently, positive response cannot be accorded to every such invitation because of either pressure of duties or value to the taxpayer who ultimately pays the bill. Although personal presence in various communities is most important in building up the Commission's credibility, we are also exploring more extensive methods of generating public response to reform proposals through the means of interviews broadcast by radio

and television. Such a process is really bi-lateral, and has proved to be highly useful in the case of at least one provincial law reform commission. Clearly, in order to obtain public awareness of, and response to, its tentative reform recommendations, the Commission needs to publicize them.

□ Relationships with Other Law Reform Agencies

All law reform organizations with whom we have contact have been invariably most cordial and helpful to us. It makes good sense to take full advantage of the work of other law reform bodies in Canada, and abroad. Such organizations, of course, are immersed in their own particular priorities no less than the Law Reform Commission of Canada. Because those divergent priorities in each jurisdiction are intensely important, the interests of various law reform agencies will necessarily and properly not coincide at any particular moment. However, full advantage of the work of others is always offered, and gratefully taken whenever possible.

In August, 1977, a conference of the law reform organizations of the Commonwealth was held at Marlborough House in London, United Kingdom. Mr. Justice Lamer, Mr. Muldoon, Mr. Baudouin, Dr. La Forest and Mr. E. F. Ryan attended the conference as representatives of the Law Reform Commission of Canada. Representatives of the law reform bodies of several provinces of Canada were also in attendance. As a result of the offer of our cooperation extended to other law reform agencies of the Commonwealth by Mr. Justice Lamer, we were pleased to arrange for

a research internship at this Commission's premises on the part of Mr. Errol Chase of the Department of the Attorney General of Barbados.

□ Visitors

In addition to the various knowledgeable consultants who honour us from time to time by their attendance to provide expert help in our work, the Commission receives visits by notable personages from other countries. During the year under review, we have been honoured to receive the following persons (listed in alphabetical sequence) at the Commission:

- Ms. Nana Araba Apt, Attorney General's Department, Accra, Ghana;
- Prof. Koichi Bai, Metropolitan University, Tokyo, Japan;
- Mrs. Yolande Bannister, Chief Parliamentary Counsel, Barbados;
- Mr. B. James Cameron, Deputy Secretary of Justice, Law Reform Commission, New Zealand;
- Mr. W. Cheong, United Nations;
- Dr. David A. Frankel, Deputy Legal Adviser to the Minister of Health, Israël;
- M. Alain Peyrefitte, Minister of Justice and Keeper of the Seals, France;
- Dr. Alex Robertson, visiting Professor, Edinburgh University;
- Dr. H. W. Tambia, Q.C., High Commissioner for Sri Lanka;
- Mr. Justice J. N. K. Taylor, High Court, Accra, Ghana;

- Hon. D. S. Thompson, Minister of Justice, New Zealand, accompanied by Hon. Dean J. Eyre, High Commissioner for New Zealand;
- Mr. Tan Teow Yeow, Deputy State Counsel of Singapore;
- Mr. Justice Howard Zelling, Chairman, Law Reform Committee of South Australia.

Appreciation and Acknowledgments

The Commission greatly prizes the cooperation and help which it is accorded by the many persons and organizations whom it consults. In this context, it is fitting to make particular mention of those whom the Commission most frequently importunes for advice: The Canadian Bar Association and its various sections; the Canadian Association of Chiefs of Police and, in particular, its Law Amendments Committee; the Canadian Nurses Association; the Canadian Hospital Association; the Canadian Medical Association; various members of the Solicitor General's Department; various members of the Department of Justice; and in particular, the previous Deputy Minister of Justice, Donald S. Thorson, Q.C. and his successor in office, Roger Tassé, Q.C.

APPENDIX A

REPORTS OF THE LAW REFORM COMMISSION OF CANADA

<i>Subject</i>	<i>Date Submitted</i>	<i>Legislative Implementation</i>
1. Evidence	December 19, 1975	
2. Guidelines on Dispositions and Sentencing in the Criminal Process	February 6, 1976	
3. Our Criminal Law	March 25, 1976	
4. Expropriation	April 8, 1976	
5. Mental Disorder in the Criminal Process	April 13, 1976	
6. Family Law	May 4, 1976	
7. Sunday Observance	May 19, 1976	
8. Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada	December 19, 1977	
9. Criminal Procedure – Part I: Miscellaneous Amendments	February 23, 1978	

APPENDIX B

PUBLICATIONS AND RECOMMENDATIONS JUDICIALLY NOTED

CRIMINAL LAW

Diversion

- *R. v. Jones*, (1975), 25 C.C.C. (2d) 256, at p. 257 (Ont. Div. Ct.)

Mental Disorder

- *R. v. Haymour*, (1977), 21 C.C.C. (2d) 30 (B.C. Prov. Ct.)
- *R. v. Rabey*, (1978), 79 D.L.R. (3d) 414; 37 C.C.C. (2d) 461; 40 C.R.N.S. 46; 17 O.R. (2d) 1 (Ont. C.A.)
- *R. v. Simpson*, (1977), 77 D.L.R. (3d) 507; 35 C.C.C. (2d) 337 (Ont. C.A.) (1977) 16 O.R. (2d) 129 at 151

Plea Bargaining

- *R. v. Wood*, (1976), 2 W.W.R. 135; 26 C.C.C. (2d) 100 (Alta C.A.)

Sentencing

- *R. v. Earle*, (1975), 8 A.P.R. 488 (Nfld. Dist. Ct.)
- *R. v. Groves*, (1977), 39 C.R.N.S. 366; 79 D.L.R. (3d) 561; 37 C.C.C. (2d) 429 (Ont. H.C.) 17 O.R. (2d) (Ont. H.C.)
- *R. v. Jones*, (1975), 25 C.C.C. (2d) 256 (Ont. Div. Ct.)
- *R. v. MacLeod*, (1977) 32 C.C.C. (2d) 315 (N.S.S.C.)

- *R. v. McLay*, (1976), 19 A.P.R. 135 (N.S.C.A.)
- *R. v. Shand*, (1976), 64 D.L.R. (3d) 626 (Ont. Co. Ct.), 11 O.R. (2d) (Ont. Co. Ct.)
- *Turcotte c. Gagnon*, (1974), R.P.Q. 309 at 317
- *R. v. Wood*, (1976), 2 W.W.R. 135, 26 C.C.C. (2d) 100 (Alta. C.A.)
- *R. v. Zelensky*, (1977), 1 W.W.R. 155 (Man. C.A.)
- *R. v. Zelensky*, (1978), 3 W.W.R. 693; 2 C.R. (3d) 107 (S.C.C.)

Strict Liability

- *Hilton Canada Ltd. v. Gaboury (juge) et al.* (1977) C.A. 108
- *R. v. Sault Ste. Marie*, (1978), 3 C.R. (3d) 30, 21 N.R. 295 (S.C.C.)

CRIMINAL PROCEDURE

Pre-Trial

- *R. v. Mastroianni*, (1976), 36 C.C.C. (2d) 97 (Ont. Prov. Ct.)

EVIDENCE

- *R. v. A.N.*, (1977), 77 D.L.R. (3d) 252 (B.C. Prov. Ct., Fam. Div.)

- *R. v. Cronshaw and Dupon*, (1977) 33 C.C.C. (2d) 183 (Ont. Prov. Ct.)
- *R. v. Stratton*, (1978), unreported (Ont. C.A.)

FAMILY LAW

- *Re Dadswell*, (1977), 27 R.F.L. 214 (Ont. Prov. Ct.)

- *Gagnon v. Dauphinais*, (1977), C.S. 352
- *Marcus v. Marcus*, (1977), 4 W.W.R. 458 (B.C.C.A.)
- *Reid v. Reid*, (1977), 67 D.L.R. (3d) 46; 25 R.F.L. 209 (Ont. Div. Ct.) (1976) 11 O.R. (2d) 622 at 628
- *Rowe v. Rowe*, (1976), 24 R.F.L. 306 (B.C.S.C.)
- *Wakaluk v. Wakaluk*, (1977), 25 R.F.L. 292 (Sask. C.A.)

APPENDIX C

PUBLICATIONS ISSUED DURING FISCAL YEAR 1977-1978

Reports to Parliament

Report on the Exigibility to Attachment of
Remuneration Payable by the Crown in
Right of Canada
Report on Criminal Procedure – Part 1:
Miscellaneous Amendments

Working Papers

Working Paper 18 – Federal Court
Working Paper 19 – Theft and Fraud
Working Paper 20 – Contempt of Court
Working Paper 21 – Payment by Credit
Transfer

Administrative Law Series Study Papers

The National Energy Board
The Federal Court Act

General

Annual Report 1976-1977

APPENDIX D

CONSULTANTS AND RESEARCH PERSONNEL FOR THE WHOLE OR PART OF THE YEAR UNDER REVIEW

ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.	JONES, G. Norman, B.A., Chief Superintendent (Retired), former Director of Protective Policing, R.C.M.P.
BECKER, Calvin A., B.A., LL.B., LL.M.	KELLEHER, Stephen F. D., LL.B.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.	KEYSERLINGK, Edward W., B.A., B.Th., L.Th., S.S.L.
CASTEL, Jean-Gabriel, LL.L., J.D., S.J.D.	LASVERGNAS-GRÉMY, Isabelle, D.E.S.
CHASE, Errol DaCosta, B.A., Barrister- at-Law, England, Certificate in Legislative Drafting (Univ. of Ottawa)	LEADBEATER, J. Alan, B.A., LL.B.
CHEVRETTE, François, B.A., LL.D., D.E.S.	MANNING, Morris, LL.B.
COHEN, David S., B.Sc., LL.B.	MARVIN, Charles A., B.A., J.D., M.Comp.L.
CÔTÉ-HARPER, Gisèle, B.A., LL.L., LL.M.	McFADYEN, Joanna L., B.A., LL.B.
CRAIG, Ellis, B.A., LL.B.	MOHR, Johann W., Ph.D.
CRANE, Brian A., B.A., LL.B.	MYERS, Edward R., M.A.
DILLON, Janice R., B.A., LL.B.	OXNER, Sandra E., Judge of the Nova Scotia Provincial Magistrate Court
DOOB, Anthony N., B.A., Ph.D.	PROULX, Jeanne, B.A., LL.L.
DUPUIS, Richard, LL.L.	RATUSHNY, Edward J., B.A., LL.B. (Sask.), LL.M. (L.S.E.), LL.M. (Mich.)
EAKINS, Gary, LL.B., LL.M.	RIOUX, Marcia H., B.A., M.A.
EDDY, Howard R., B.A., J.D.	ROBERTS, Darrell, B.A., LL.B., LL.M.
ELTON, Tanner, B.A., LL.B., LL.M.	RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
FERGUSON, Gerard A., B.A., LL.B., LL.M.	SCHWAB, W. J., B.A.
FITZGERALD, Patrick J., M.A., Barrister- at-Law, England	SHEARING, Clifford D., B.Soc.Sci., M.A., Ph.D.
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D.	SLAYTON, Phillip, B.A., B.C.L., M.A.
FRANCOEUR, Henri, former Deputy Director of Police, Laval and former Inspector-Detective, Montréal Police	SPARER, Michel, LL.L.
FRANSON, Robert T., B.E.P., J.D.	STENNING, Philip C., B.A., LL.M.
GOLDMAN, Marvin R., M.D., F.R.C.P.(C)	STUART, Donald R., B.A., LL.B.
GRAHAM, Arthur A. O., B.A.	TURNER, R. Edward, B.A., M.D., D.Psych., F.A.P.A., F.R.C.P.(C)
GREENSPAN, Edward L., B.A., LL.B.	WALKER, David, B.A., B.Comm., LL.M.
ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.	WALKER, Douglas C., Ph.D.
JOHNSTON, C. Christopher, LL.B.	WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.
JONES, C. Stanley, M.A.	YAROSKY, Harvey W., B.A., B.C.L.

ANNEXE D

LE PERSONNEL DE RECHERCHE PENDANT TOUTE OU UNE PARTIE DE L'ANNÉE

JONES, G. Norman, B.A., surintendant principal (retraité), ancien directeur de la surveillance policière, C.R.C.	ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.
KELLEHER, Stephen F. D., LL.B.	BECKER, Calvin A., B.A., LL.B., LL.M.
KEYSERLINGK, Edward W., B.A., B.Th., L.Th., S.S.L.	BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
LASVERGNAS-GRÉMY, Isabelle, D.E.S.	CASTEL, Jean-Gabriel, LL.L., J.D., S.J.D.
LEADBEATER, J. Alan, B.A., LL.B.	CHASE, Errol DaCosta, B.A., avocat,
MANNING, Morris, LL.B.	CHEVRETTÉ, François, B.A., LL.D., D.E.S.
MARVIN, Charles A., B.A., J.D., M.Comp.L.	COHEN, David S., B.Sc., LL.B.
McFADYEN, Joanna L., B.A., LL.B.	CÔTÉ-HARPER, Giséle, B.A., LL.L., LL.M.
MOHR, Johann W., Ph.D.	CRAIG, Ellis, B.A., LL.B.
MYERS, Edward R., M.A.	CRANE, Brian A., B.A., LL.B.
OXNER, Sandra E., juge de la cour provinciale de Nouvelle-Écosse	DILLON, Janice R., B.A., LL.B.
PROULX, Jeanne, B.A., LL.L.	DOOB, Anthony N., B.A., Ph.D.
RATUSHNY, Edward J., B.A., LL.B. (Sask.)	DUPUIS, Richard, LL.L.
LL.M. (L.S.E.), LL.M. (Mich.)	EAKINS, Gary, LL.B., LL.M.
RIOUX, Marcia H., B.A., M.A.	EDDY, Howard R., B.A., J.D.
ROBERTS, Darrell, B.A., LL.B., LL.M.	ELTON, Tanner, B.A., LL.B., LL.M.
RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.	FERGUSON, Gerald A., B.A., LL.B., LL.M.
SCHWAB, W. J., B.A.	FITZGERALD, Patrick J., M.A., avocat,
SHEARING, Clifford D., B.Soc.Sci., M.A., Ph.D.	Angleterre
SLAYTON, Phillip, B.A., B.C.L., M.A.	FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D.
SPARER, Michel, LL.L.	de la police de Laval et ancien inspecteur- détective de la police de Montréal
STENNING, Philip C., B.A., LL.M.	FRANCOEUR, Henri, ancien directeur adjoint
STUART, Donald R., B.A., LL.B.	de la police de Laval et ancien inspecteur- détective de la police de Montréal
TURNER, R. Edward, B.A., M.D., D.Psych., F.A.P.A., F.R.C.P.(C)	FRANSON, Robert T., B.E.P., J.D.
WALKER, David, B.A., B.Comm., LL.M.	GOLDMAN, Marvin R., M.D., F.R.C.P.(C)
WALKER, Douglas C., Ph.D.	GRAHAM, Arthur A.O., B.A.
WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.	GREENSPAN, Edward L., B.A., LL.B.
VAROSKY, Harvey W., B.A., B.C.L.	ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.
	JOHNSTON, C. Christopher, LL.B.
	JONES, C. Stanley, M.A.

ANNEXE C

PUBLICATIONS ÉMISES DURANT L'EXERCICE FINANCIER 1977-1978

<ul style="list-style-type: none"> o R. v. Cronsshaw and Dupon (1977) 33 C.C.C. (2d) 183 (Cour prov. d'Ont.) o R. v. Stratton (1978), non rapporté (C.A. Ont.) 	<p>DROIT DE LA FAMILLE</p> <ul style="list-style-type: none"> o Re Dadswell (1977), 27 R.F.L. 214 (Cour prov. d'Ont.)
<ul style="list-style-type: none"> o Gagnon c. Dauphinais (1977), C.S. 352 o Marcus v. Marcus (1977), 4 W.W.R. 458 (C.A. C.-B.) o Reid v. Reid (1977), 67 D.L.R. (3d) 46; 25 R.F.L. 209 (Cour div. d'Ont.) (1976) 11 O.R. (2d) 622 à la p. 628 o Rowe v. Rowe (1976), 24 R.F.L. 306 (C.S. C.-B.) o Wakaluk v. Wakaluk (1977), 25 R.F.L. 292 (C.A. Sask.) 	

<p>Rapports au Parlement</p> <p>Rapport sur la saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada</p> <p>Rapport sur la procédure pénale — 1^{re} partie — amendements divers</p> <p>Documents de travail</p> <p>Document de travail 18 — La cour fédérale</p> <p>Document de travail 19 — Le vol et la fraude</p>	<p>Document de travail 20 — L'outrage au tribunal</p> <p>Document de travail 21 — Les paiements par virement de crédit</p> <p>Documents d'étude — Série droit administratif</p> <p>L'Office national de l'énergie</p> <p>La Loi sur la cour fédérale</p> <p>Général</p> <p>Rapport annuel 1976-1977</p>
--	---

LA JURISPRUDENCE ET LA COMMISSION

DROIT PÉNAL

La déjudiciarisation

- R. v. Jones (1975), 25 C.C.C. 2(d) 256 à la p. 257 (Cour div. D'Ont.)

Le désordre mental

- R. v. Haymour (1977), 21 C.C.C. (2d) 30 (Cour prov. C.-B.)
- R. v. Rabey (1978), 79 D.L.R. (3d) 414; 37 C.C.C. (2d) 461; 40 C.R.N.S. 46; 17 O.R. (2d) 1 (C.A. Ont.)
- R. v. Simpson (1977), 77 D.L.R. (3d) 507; 35 C.C.C. (2d) 337 (C.A. Ont.) (1977) 16 O.R. (2d) 129 à la p. 151

Négociation de plaider

- R. v. Wood (1976), 2 W.W.R. 135; 26 C.C.C. (2d) 100 (C.A. Alb.)

Sentencing

- R. v. Earle (1975), 8 A.P.R. 488 (Cour de district, T.-N.)
- R. v. Groves (1977), 39 C.R.N.S. 366; 79 D.L.R. (3d) 561; 37 C.C.C. (2d) 429 (H.C. d'Ont.) 17 O.R. (2d) (H.C. d'Ont.)
- R. v. Jones (1975), 25 C.C.C. (2d) 256 (Cour div. d'Ont.)
- R. v. Macleod (1977), 32 C.C.C. (2d) 315 (C.S. N.-É.)

LA PREUVE

- R. v. A.N. (1977), 77 D.L.R. (3d) 252 (Cour prov. C.-B., Div. de la fam.)

PROCÉDURE PÉNALE

Procédure préalable au procès

- R. v. Mastroianni (1976), 36 C.C.C. (2d) 97 (Cour prov. d'Ont.)

La responsabilité stricte

- Hilton Canada Ltd. c. Gaboury (juge) et al. (1977) C.A. 108
- R. c. Saul-Sainte-Marie (1978), 3 C.R. (3d) 30, 21 N.R. 295 (C.S.C.)

- R. v. McLay (1976), 19 A.P.R. 135 (C.A. N.-É.)
- R. v. Shand (1976), 64 D.L.R. (3d) 626 (Cour de comté d'Ont.), 11 O.R. (2d) (Cour de comté d'Ont.)
- Turcotte c. Gagnon (1974), R.P.Q. 309 à la p. 317
- R. v. Wood (1976), 2 W.W.R. 135, 26 C.C.C. (2d) 100 (C.A. Alb.)
- R. v. Zelensky (1977), 1 W.W.R. 155 (C.A. Man.)
- R. v. Zelensky (1978), 3 W.W.R. 693; 2 C.R. (3d) 107 (C.S.C.)

ANNEXE A

RAPPORTS DE LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA

Objet	Date de présentation	Mise en œuvre au plan législatif
1. La preuve	le 19 décembre 1975	
2. Principes directeurs des sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal	le 6 février 1976	
3. Notre droit pénal	le 25 mars 1976	
4. L'expropriation	le 8 avril 1976	
5. Le désordre mental dans le processus pénal	le 13 avril 1976	
6. Le droit de la famille	4 mai 1976	
7. L'observance du dimanche	19 mai 1976	
8. La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada	le 19 décembre 1977	
9. Procédure pénale — 1 ^{re} partie: amendements divers	le 23 février 1978	

Remerciements

La Commission apprécie vivement la collaboration et le concours que lui apportent les personnes et les organismes consultés. À ce chapitre, il convient de mentionner plus particulièrement le nom de ceux qu'elle consulte le plus souvent: l'Association du Barreau canadien et ses diverses commissions; l'Association canadienne des chefs de police et, en particulier, son comité des modifications législatives; l'Association des infirmières canadiennes; l'Association des hôpitaux du Canada; l'Association médicale canadienne; un certain nombre de fonctionnaires du ministère du solliciteur général; et des fonctionnaires du ministère de la Justice dont notamment l'ancien sous-ministre de la Justice, M. Donald S. Thorson, c.r., et son successeur immédiat, M. Roger Tassé, c.r.

- M. Alain Peyrefitte, ministre de la Justice et Garde des sceaux, de France;
- Le Dr Alex Robertson, professeur invité de l'université d'Edimbourg;
- Le Dr H. W. Tambia, c.r., Haut-Commissaire de Sri Lanka;
- M. le juge J. N. K. Taylor, de la Haute Cour d'Accra (Ghana);
- L'honorable D. S. Thompson, ministre de la Justice de la Nouvelle-Zélande, accompagné de l'honorable Dean J. Eyre, Haut-Commissaire de la Nouvelle-Zélande;
- M. Tan Teow Yeow, conseiller d'Etat adjoint, de Singapour;
- M. le juge Howard Zelling, président de la Commission de réforme du droit de l'Australie méridionale.

rence des organismes de réforme du droit du Commonwealth, tenue à Marlborough House, de Londres (Grande-Bretagne). Plusieurs représentants d'autres organismes de réforme du droit canadiens ont également assisté à cette conférence. À la suite d'une offre de collaboration présentée par l'honorable juge Lamer aux autres organismes de réforme du droit du Commonwealth, il nous a fait plaisir d'accueillir, en vue d'un stage de recherche au sein de la Commission, M. Errol Chase du ministère du procureur général de la Barbade.

□ Les visiteurs

Outre les éminents conseillers qui apportent à ses travaux une contribution inestimable, plusieurs personnalités étrangères rendent, à l'occasion, visite à la Commission. Au cours de l'année, la Commission a eu l'honneur d'accueillir les personnes suivantes (présentées dans l'ordre alphabétique):

- Mme Nana Araba Apt, du ministère du procureur général, à Accra (Ghana);
- Le professeur Koichi Bai, de l'université Metropolitain, de Tokyo (Japon);
- Mme Yolande Bannister, conseiller parlementaire en chef de la Barbade;
- M. B. James Cameron, sous-secrétaire de la Justice, Commission de réforme du droit (Nouvelle-Zélande);
- M. W. Cheong, des Nations unies;
- Le Dr David A. Frankel, conseiller juridique adjoint du ministre de la Santé, d'Israël;

contribuable qui paie la note, ne leur permettent pas évidemment d'accepter toutes ces invitations. Bien que sa crédibilité dépende en majeure partie de la présence de ses membres dans la société, la Commission étudie la possibilité d'avoir recours à d'autres moyens de susciter la réaction des gens face aux propositions de réforme du droit. Parmi ces moyens, figurent notamment les interviews à la radio et à la télévision, lesquelles se sont révélées très utiles aux travaux d'une commission provinciale de réforme du droit. Il est évident que la Commission doit entourer ses propositions provisoires de réforme d'une certaine publicité si elle veut que les gens en prennent connaissance et les critiquent.

□ Les relations avec d'autres organismes de réforme du droit

Tous les organismes de réforme du droit contactés nous sont généreusement venus en aide. La Commission estime qu'il est logique de mettre à profit les travaux des autres organismes de réforme du droit canadiens et étrangers. Tout comme la Commission de réforme du droit du Canada, ces organismes ont leurs priorités propres. Vu la divergence de ces priorités respectives, il est normal que les domaines d'intérêt ne coïncident que rarement. Toutefois, consciente de la possibilité qui s'offre à elle, la Commission ne rate jamais l'occasion de mettre à profit ces travaux lorsque le besoin se fait sentir.

En août 1977, la Commission de réforme du droit du Canada a délégué l'honorable juge Lamer ainsi que MM. Muldoon, Baudouin, La Forest et E. F. Ryan à la confé-

programme décrit dans le sixième rapport annuel de la Commission.

□ Les relations avec le public

La Loi sur la Commission de réforme du droit exige que le siège de la Commission soit situé dans la région de la Capitale nationale. Cette exigence de la loi la désavantage par rapport aux organismes provinciaux de réforme du droit, en ce qu'elle rend difficiles ses échanges avec la population qu'elle sert.

La Commission dispose à Montréal d'un bureau régional et ce, dans le but évident d'ajuster son mandat à la dualité du système juridique canadien. Toutefois, il s'agit là du seul bureau régional de la Commission. Depuis l'abolition législative du bureau des commissaires à temps partiel, il y a deux ans, plus aucun commissaire ne réside ailleurs que dans la région de la Capitale nationale et la ville de Montréal.

Cette centralisation géographique est certainement justifiée, mais il existe également de bonnes raisons pour que les commissaires et le personnel de recherche assistent aux différentes activités étroitement liées à leurs travaux qui ont lieu, à l'occasion, dans le reste du Canada. La Commission de réforme du droit ne peut s'acquitter convenablement de son mandat en travaillant en vase clos. C'est pourquoi, chaque fois que le temps le permet, les commissaires qui y sont invités prennent la parole devant certains groupes ou prennent part à des conférences-débats sur le droit qui ont lieu ici et là au Canada. Leur lourde tâche et le fait qu'en fin de compte, ce soit le

que nos parlementaires prennent connaissance d'un bon nombre de plaintes justifiées ou qui valent, du moins, la peine qu'on les étudie.

La Loi sur la Commission de réforme du droit prévoit que la Commission peut recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées ou transmises par un organisme ou une personne.

Les députés et les sénateurs qui représentent l'électorat ne devraient certes pas être exclus de cette vaste catégorie de personnes et d'organismes prévue par la loi.

L'indépendance de la Commission l'oblige à éviter de se trouver associée à des groupes ou associations politiques quels qu'ils soient. Bien qu'elle travaille dans un milieu hautement *politisé*, la Commission doit scrupuleusement demeurer *impartiale*. C'est pourquoi, en matière de réforme du droit, elle invite les parlementaires, indépendamment de leur allégeance politique, à lui soumettre tant les propositions susceptibles d'exiger une recherche approfondie que celles qu'ils estiment bien fondées et qu'ils ne peuvent, en leur qualité personnelle, soumettre au Parlement en raison de la brièveté des périodes réservées à cette fin. La Commission considère qu'il s'agit là d'un excellent moyen de mettre à jour les lois en complétant le rôle du parlementaire plutôt qu'en l'usurpant.

□ Le groupe de travail sur la rédaction des lois

Les travaux relatifs à ce projet se poursuivent lorsque le temps le permet et selon le

Les autres travaux de la Commission

Conformément à son programme de recherche, la Commission poursuit intensément ses travaux dans les trois grands domaines déjà mentionnés. Toutefois, elle s'est aussi engagée dans un quatrième projet de moindre envergure, mais susceptible de lui faire découvrir d'autres secteurs où une réforme est nécessaire. Ce projet s'intitule « La mise à jour continue des lois ».

□ La mise à jour continue des lois

Dans le cadre de ce projet, la Commission a préparé et soumis son huitième rapport

intitulé « La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada ». Dans ce rapport, la Commission recommande très explicitement l'abolition de l'exemption dont jouissent les employés fédéraux vis-à-vis de l'un des outils les plus efficaces en matière d'application d'une ordonnance de soutien. Elle estime que ces employés devraient être traités sur le même pied que les fonctionnaires provinciaux, les policiers, les membres de la magistrature et les autres contribuables canadiens qui ne jouissent pas d'une telle exemption. Le Barreau du Québec et la Manitoba Bar Association ont accueilli très favorablement les propositions de la Commission. En outre, comme nous le mentionnions plus haut, les dispositions du Bill C-49 s'inspirent de ces recommandations.

C'est également dans le cadre de ce projet de mise à jour continue des lois qu'a été rédigé le document de travail n° 21 sur les *paiements par virement de crédit*. Ce document traduit la nécessité d'adapter la loi à la réalité ainsi qu'aux techniques nouvelles.

À une certaine époque, le Parlement consacrait plus de temps à la discussion des mesures de réforme proposées par les sénateurs ou par les députés. De nos jours, les périodes réservées à la discussion de telles propositions semblent de plus en plus courtes. La Commission estime qu'elle se doit d'évaluer les contraintes indues ou les imprécisions de la loi dont se plaignent à leurs députés certains électeurs. Lorsqu'il s'agit d'un cas évident de mésentente ou de mauvaise administration, on connaît bien le rôle efficace que le député joue en faveur de ses électeurs mécontents. En fait, la Commission renvoie souvent ces gens à leur député. Il est évident que ces plaintes ne sont pas toujours fondées. Toutefois, nous sommes convaincus

- le Hastings Institute of Society, Ethics and the Life Sciences, de Washington (D.C.)
- l'Hôpital Général d'Ottawa
- le Toronto Western Hospital
- l'Hospital for Sick Children, de Toronto
- le Scarborough General Hospital, de Toronto
- le National Commission for the Protection of Human Subjects, de Washington (D.C.)
- le Clarke Institute of Psychiatry, de Toronto
- l'Association des médecins de langue française du Canada
- la Société théologique canadienne
- l'École des sciences infirmières de l'université du Manitoba
- l'Alberta Association of Registered Nurses
- le Foothills Hospital, de Calgary (Alberta)
- l'Unité des soins palliatifs de l'hôpital Royal Victoria, de Montréal
- le Manitoba Medico-Legal Society
- le Metropolitan Toronto Forensic Services
- le Centre de bioéthique de Montréal
- le Rideau Regional Centre, de Smiths Falls (Ontario)

par ces travaux et étudier attentivement leurs recommandations respectives relativement à ces questions. Le rapport final ne sera soumis au Parlement qu'après cette période et, à la lumière des consultations, il se peut fort bien que les recommandations initiales de la Commission soient révisées.

La Commission a consulté notamment les organismes et les associations suivants:

- l'Association médicale canadienne
- l'Association médicale de l'Ontario
- l'Association médicale du Québec
- l'Association médicale du Manitoba
- l'Association des hôpitaux du Canada
- l'Association des infirmières canadiennes (qui a mis sur pied un groupe d'étude national ayant pour mandat de nous conseiller)
- l'Association canadienne pour les déficients mentaux
- Santé et Bien-être social Canada
- le Conseil de recherches médicales
- le Department of Community Health and Epidemiology de l'université Queen's
- le Medical Protective Association
- les facultés de droit, de médecine et de philosophie de l'université Western Ontario
- le McMaster University Medical Centre, de Hamilton (Ontario)
- la faculté de philosophie de l'université McMaster
- le Kennedy Institute, de Washington (D.C.)

poursuivies cette année encore. Plus loin dans ce chapitre figure une liste complète de ces groupes, associations et organismes. Certains médecins et infirmières ont apporté une contribution particulièrement utile au projet. Il s'agit des membres du personnel du «Scarborough General Hospital» (Toronto), du «Hospital for Sick Children» (Toronto), du «Toronto Western Hospital» et du «Palliative Care Unit» du «Royal Victoria Hospital» de Montréal. Les séjours effectués à la «National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioural Research» et au «Kennedy Institute for the Study of Human Reproduction and Bioethics» situés à Washington, D.C., se sont aussi révélés très utiles et fort enrichissants.

Parmi les groupes auxquels se sont adressés les membres du projet, mentionnons l'«Alberta Association of Registered Nurses» (Assemblée annuelle du 5 mai), le «Manitoba Medico-Legal Society» (le 28 février) et le «Colloquium on Biomedical Ethics, University of Western Ontario» (du 27 au 30 octobre). Un certain nombre de groupes nous ont par ailleurs invités à leur rendre visite au cours de l'année qui vient, dont le «Catholic Physicians Guild of Manitoba».

Les questions étudiées par le projet sur la protection de la vie sont très controversées. Plusieurs personnes et plusieurs groupes ont des opinions et des intérêts précis à faire valoir. Étant donné que le point de vue de la Commission, tel qu'il est exprimé dans ces études, ne représente qu'une approche préliminaire, il y a lieu d'accorder une grande importance à la période de consultation qui suivra la publication des études. Pendant cette période d'environ un an, la Commission entend consulter le public et les membres des diverses professions et disciplines intéressées

variables, dans certaines circonstances, de refuser ou de restreindre ceux-ci. L'étude comprend aussi un aperçu et une appréciation des lois existantes et projetées, au Canada et ailleurs, en matière de stérilisation.

□ Les consultations

Comme nous l'avons déjà précisé, l'année qui s'achève a été en grande partie consacrée à la recherche et à la rédaction. Néanmoins, plusieurs personnes ont été consultées et plusieurs discussions ont eu lieu tant à la Commission qu'ailleurs. Le commissaire et les chercheurs affectés au projet ont en outre été à maintes reprises invités à s'adresser à des groupes et associations afin de leur brosser un tableau du travail accompli et des objectifs du projet.

Plusieurs organismes ont manifesté un intérêt particulier pour ce projet et ont mis sur pied des comités chargés de commenter les documents d'étude et de travail de la Commission lorsqu'ils seront publiés et mis à leur disposition. Le groupe de travail formé par l'Association canadienne des infirmières dans le but précis de formuler des recommandations relatives au projet présente à cet égard un intérêt particulier. Le comité se compose de onze infirmières provenant de diverses régions du Canada, ayant acquis leur expérience dans divers secteurs à divers niveaux de la profession. Une réunion fort enrichissante a eu lieu au siège de la Commission le 26 janvier dernier avec ce comité.

Les consultations avec la plupart des individus, groupes et associations que nous avons contactés l'année dernière se sont

être humain et l'objet des lois relatives à la «protection de la personne». Les valeurs particulières, les caractéristiques humaines ou les droits qui sont ainsi protégés ne se retrouvent pas en effet dans notre droit sous la forme de concepts ou de définitions clairement établis. L'analyse des décisions juridiquement importantes dans ce domaine peut cependant faire ressortir certaines constantes et aider à reconstituer un portrait robot de la personne humaine, telle qu'elle est définie par les textes législatifs qui en assurent la protection.

La stérilisation des malades et des déficients mentaux

Les arguments en faveur de la stérilisation des malades mentaux et des déficients mentaux sont en général centrés sur le prétendu droit d'une personne «inapte» à être protégée contre la responsabilité excessive de la parenté ou sur le prétendu droit de l'État de protéger ses ressources financières et médicales. Que doit-on entendre par ces «droits»? Qu'impliquent-ils? Cette étude tente d'apporter des éléments de réponse à ces questions en évaluant les divers arguments et théories qui ont été proposés jusqu'à maintenant, surtout ceux formulés dans le cadre de politiques et de lois sociales. L'étude aborde la question des droits et des intérêts des divers groupes que touche toute décision en ce domaine, soit les parents, l'État et tout particulièrement les personnes souffrant de déficience ou de maladie mentale. Les principaux droits de ces personnes dans le contexte de la stérilisation sont: le droit aux relations sexuelles, le droit à la procréation, le droit au mariage, le droit d'être parent et le droit de recevoir des allocations familiales. Le véritable problème consiste à déterminer s'il existe des motifs

identifier les implications de leur analyse déontologique sur le plan du droit et de la réforme du droit et établir dans cette optique certaines priorités. Les arguments qui opposent les tenants de la doctrine de «l'inviolabilité de la personne humaine» à ceux qui préfèrent mettre l'accent sur la «qualité de la vie» sont souvent soulevés dans les débats portant sur des questions biomédicales, lorsqu'il s'agit par exemple de définir la mort et de déterminer le moment où un traitement médical doit être interrompu. Le document tente donc d'analyser avec une certaine précision, la signification et les conséquences (sur le plan du droit et de la déontologie) des notions d'«inviolabilité de la personne humaine» et de «qualité de la vie». On y avance la théorie selon laquelle ces deux doctrines ne sont pas nécessairement irréconciliables puisqu'une certaine mesure, elles peuvent se compléter et se parfaire. Cette théorie fait l'objet d'un examen approfondi et est plus particulièrement mise de l'avant dans les contextes de l'euthanasie, de la définition de la mort et des considérations d'ordre moral qu'elle implique. Parmi ces considérations, mentionnons la signification et la valeur normative du concept de la personne.

Le consentement éclairé

Cette étude constitue une source de référence importante pour l'ensemble des autres documents de travail, mais surtout pour celui qui traite de l'expérimentation sur des sujets humains. Elle se penche surtout sur la signification et sur les implications du consentement éclairé, et plus spécialement sur le devoir d'informer le patient, sur l'importance pour le patient de comprendre les risques et les avantages que comporte une décision, sur l'absence de consentement dans les cas de

Elle porte surtout sur l'analyse du rôle primordial du consentement en situation médicale, sur la réglementation relative aux prises de décision comportant des risques et sur le contrôle des atteintes à la vie privée. La manière dont cette notion est exprimée dans la loi présente évidemment un intérêt particulier. Le document tente d'analyser les fondements sociaux et juridiques de la notion de consentement. On y attache une attention particulière aux principes fondamentaux qui sont à la base du consentement, soit le droit à l'autodétermination, l'inviolabilité de la personne et le droit à la vie privée, surtout en rapport avec certains genres de patients et de sujets de recherche. Il s'agit en l'occurrence des mourants, des enfants, des fœtus, des personnes souffrant d'incapacité mentale et des prisonniers.

La notion de personne en droit

Principalement axée sur le domaine médico-légal, cette étude explore les attitudes de la loi vis-à-vis de la personne. Elle cherche à identifier les valeurs sous-jacentes aux règles de droit et aux décisions juridiques qui touchent la notion de «personne». L'étude tente avant tout de déterminer s'il existe effectivement une définition juridique de la personne et, dans l'affirmative, à cerner son impact sur le processus décisionnel médical. L'étude établit par ailleurs un parallèle entre la notion juridique et la notion philosophique de «personne».

Ce document vise enfin à identifier ce que le *Code criminel* et le droit pénal considèrent généralement comme une personne ou un

contrainte, d'erreur et de fraude.

sabilité par rapport au traitement, la signification et la portée des devoirs juridiques connexes au traitement et les qualités que doit posséder la personne qui dispense le traitement) et des questions plus fondamentales et plus axées sur les valeurs sociales, comme le droit au traitement, le droit de refuser un traitement, la prise de décision dans le cas d'un patient mourant et le processus de décision dans le contexte du manque de ressources médicales. L'étude de ces questions vise quatre objectifs précis: définir la notion de «traitement», surtout dans le contexte de son application au droit pénal; examiner le processus d'administration du traitement afin de départager la responsabilité criminelle et les obligations juridiques; identifier les questions controversées susceptibles d'être reliées au domaine juridique; énoncer enfin des suggestions de réforme du droit dans ces divers domaines.

□ Les documents d'étude en cours de rédaction

Les documents d'étude en cours de rédaction pendant l'année écoulée traitent des sujets suivants:

L'inviolabilité et la qualité de la vie dans le contexte de la déontologie, de la médecine et du droit

Ce document d'étude vise essentiellement deux objectifs: Tout d'abord, décrire et évaluer (du point de vue déontologique) les principales pensées contemporaines sur la question fort délicate de «l'inviolabilité et de la qualité de la vie» dans un contexte médical. Les auteurs du document entendent ensuite

recherche médicale actuellement en cours au Canada, dans des domaines tels que la génétique, la psychologie et la chirurgie. Seront en outre étudiées les sources de subventions à la recherche au Canada ainsi que les méthodes de contrôle qui s'y rattachent. Parmi les sujets qui offrent un intérêt particulier sur le plan de l'analyse juridique, mentionnons: les personnes en santé qui se portent volontaires, les patients, les malades en phase terminale, les enfants, les fœtus, les personnes souffrant d'incapacité mentale et les prisonniers. Puisque cette étude touche elle aussi à des valeurs et à des droits fondamentaux, plusieurs problèmes juridiques et moraux seront soulevés, plus particulièrement sur le plan de l'autonomie de la personne humaine et du respect de la vie.

L'étude de ces principes et de ces valeurs ne peut être menée à bien sans que ne soit réglée au préalable la difficile question de savoir quelles sont les normes applicables en la matière: celles de l'expérimentateur, celles du corps médical ou celles de la communauté; ces diverses normes sont-elles mutuellement compatibles? Quel devrait être le rôle de la loi à cet égard? Le document de travail comprendra une analyse des mécanismes de contrôle juridique (ou para-juridique) tels que les textes de loi, la jurisprudence et les codes, ainsi qu'administratif et non juridique tels que les comités d'examen de la question ou la prise en compte de l'opinion des pairs.

Le traitement médical

Ce document étudie à la fois des questions «strictement juridiques» (telles que la signification et la portée du «traitement» d'un point de vue médico-légal, la notion de respon-

modifier le comportement. Plusieurs aspects de cette question mettent en cause certaines valeurs fondamentales telles que la dignité, la valeur de la vie humaine et l'autonomie de la personne. Pour ces motifs, l'analyse porte sur l'aspect philosophique aussi bien que sur l'aspect juridique du problème. Sur le plan juridique, l'analyse portera plus particulièrement sur la nature, la portée et la pertinence des textes législatifs, chartes et lois canadiennes ou autres en matière de protection des droits de la personne. À ce niveau, il y a lieu de se poser la question suivante: doit-on attribuer plus d'importance à ces valeurs et à ces droits individuels qu'aux normes de confort sociale établies?

Cette étude comprend par ailleurs une description des diverses techniques de modification du comportement (en particulier celles qui sont utilisées au Canada) ainsi qu'un aperçu des anciennes et des nouvelles théories d'étude du comportement. Elle porte à la fois sur l'application coercitive (sans consentement) et non coercitive (avec consentement) de ces techniques. À la lumière de telles analyses, le document proposera des réponses précises en réponse à la question suivante: en supposant qu'il y ait lieu de limiter le droit de la société de contrôler le comportement et le droit de la science médicale d'intervenir, comment peut-on définir et faire respecter de telles limites?

L'expérimentation sur les humains

Cette étude a pour objet d'évaluer les mécanismes juridiques de contrôle actuels dans le domaine de l'expérimentation sur les humains. L'analyse portera sur la recherche thérapeutique et non thérapeutique et sera illustrée par des exemples de projets de

devrait apporter un éclairage nouveau à la question de la frontière entre la vie et la mort et, de ce fait, contribuer à préciser le contexte de la prochaine question à étudier, l'euthanasie. C'est pourquoi, cette étude est étroitement coordonnée avec celle portant sur l'euthanasie.

L'euthanasie

Ce document a pour objet d'évaluer dans quelle mesure le droit canadien (en particulier les lois relatives à l'homicide) et la théorie juridique protègent et affirment les divers droits et valeurs mis en cause par la question de l'euthanasie dans un contexte médical. L'étude porte sur diverses catégories de patients notamment sur les nouveau-nés, sur les adultes et sur les personnes capables et incapables de donner un consentement. Le document examine et évalue les conséquences de l'euthanasie, qu'elle soit directe ou indirecte, volontaire ou involontaire, par rapport au droit à la vie et aux devoirs et obligations des médecins dans un contexte juridique. Dans ce contexte, les auteurs étudient certains concepts tels que le consentement, les voies de fait, la responsabilité parentale, les rapports de cause à effet et la défense de force majeure. Si la Commission en arrive à la conclusion dans ce document que la loi est actuellement insatisfaisante en matière d'euthanasie, elle formulera des propositions de réforme précises.

La modification du comportement

Ce document tente d'étudier et d'évaluer la pertinence de nos lois et de nos institutions juridiques sur le plan du contrôle des techniques médicales et scientifiques visant à

La section de recherche sur la protection de la vie

À la section de recherche sur la protection de la vie, l'année 1977-1978 a été, en majeure partie sinon exclusivement, consacrée à la recherche et à la rédaction de documents. Les questions à l'étude sont délicates. Elles intéressent au plus haut point les médecins, les avocats, les moralistes, les philosophes, les croyants et, bien sûr, la plupart des citoyens sinon tous. Afin d'examiner les opinions diverses de toutes ces personnes, on a eu recours à une méthodologie multi-disciplinaire. Un certain nombre de déplacements et de consultations ont eu lieu (voir plus bas). Cependant, les premières consultations avaient déjà été tenues au cours de l'année dernière et on n'aura recours à des consultations plus approfondies qu'une fois les études pré-

□ Les documents de travail en préparation

Les documents de travail en préparation au cours de l'année portent sur les sujets suivants:

La définition de la mort («la définition des critères d'appréciation et de cons-tatation de la mort»)

Dans ce document, la Commission étudie les arguments pour et contre une définition législative de la mort et formule ensuite les propositions nécessaires, soit en concluant à l'inutilité d'une telle définition, soit en formulant la définition qu'elle juge la meilleure. À l'heure actuelle, seule la législature du Manitoba, au Canada, a adopté une définition législative de la mort. La nécessité de l'étude tient à la mise au point de nouvelles techniques médicales (notamment d'appareils de maintien en vie) qui ont accentué la nécessité de définir exactement les signes de la mort chez l'être humain. Il s'agit là d'une question fondamentale tant sur le plan médical que juridique. La Commission analyse donc la mort en tant que phénomène médical et juridique et cherche à obtenir, à ce propos, l'opinion des médecins et des juristes. Elle procède en outre à l'étude des diverses définitions, existantes et proposées. Toute proposition éventuelle de définition de la mort

liminaires achevées. La recherche et la rédaction ont abouti à neuf études, cinq documents de travail et quatre études préliminaires qui doivent tous être publiés et diffusés au cours de l'année 1979.

Le résultat de ces études ne sera rendu public que lors de la publication des documents de travail et du prochain rapport annuel de la Commission. En effet, à la fin de l'année écoulée, ces études étaient toujours en cours. De plus, pour des motifs de sécurité, elles doivent être entourées d'un certain secret. En outre, les forces policières en cause doivent préalablement être consultées et les résultats soumis à leur attention. Depuis qu'elle a entrepris cette étude, la Commission a bénéficié du concours de l'Association canadienne des chefs de police. La Commission tient à la remercier sincèrement de cette collaboration fort utile, voire même indispensable.

et ce, compte tenu des restrictions de temps et d'argent; en dernier lieu, les membres du personnel de recherche consulteront les experts afin d'apporter un complément à la recherche juridique, de faciliter la collecte des renseignements et d'apprécier les propositions provisoires qui seront formulées dans un document de travail.

À maints égards, la Commission manque de renseignements dignes de foi sur l'exercice des pouvoirs de perquisition et de saisie. Il est permis de croire que certaines pratiques courantes devront faire l'objet d'un examen minutieux afin de déterminer jusqu'à quel point elles assurent ou entravent, selon le cas, le maintien d'un juste équilibre entre l'application efficace des textes législatifs d'une part, et d'autre part, les libertés individuelles qui caractérisent la démocratie parlementaire canadienne. C'est pourquoi, au cours de l'été 1978, la Commission procédera, dans différentes villes canadiennes, à une enquête sur les pratiques policières en matière de mandats de main-forte et de perquisition avec et sans mandat. Cette enquête se fera en collaboration avec les autorités provinciales compétentes, l'Association canadienne des chefs de police et la GRC.

La Commission entreprendra d'autres études relatives aux forces de police. Cependant, celles-ci ne seront pas directement liées à l'exercice d'un pouvoir de police quelconque. Elles auront notamment comme objet:

- les pouvoirs de la police et le partage constitutionnel des pouvoirs,
- les agences de sécurité privées,
- les droits des prévenus faisant l'objet d'une enquête et notamment l'auto-incrimination et la preuve relative à l'identification.

□ La procédure pénale

Au fur et à mesure qu'elles s'achèveront, ces études, accompagnées de propositions provisoires ou finales de réforme, seront publiées sous forme de documents de travail ou sous forme de rapports au Parlement.

En février 1978, la Commission a publié un rapport sur *La procédure pénale* – 1^{re} partie: *Amendements divers*. Elle est également en voie d'entreprendre des travaux de recherche et de reformulation portant sur les sujets suivants:

- la procédure préalable au procès,
- la procédure relative au processus sentenciel,
- la procédure relative au procès par jury,
- les pouvoirs de la police.

Les pouvoirs de la police constituent le dernier-né de nos sujets de recherche. Les travaux de recherche porteront d'abord et avant tout sur les pouvoirs traditionnels d'arrestation, de perquisition et de saisie. Cependant, la Commission se penchera également sur une série de questions connexes importantes et dont la disposition des biens saisis et l'augmentation du nombre des agences de sécurité privées.

Les recherches progresseront selon les étapes suivantes: en premier lieu, elles porteront sur les aspects juridique et social de l'exercice des pouvoirs de la police; en second lieu, le personnel de recherche recueillera le plus grand nombre possible de renseignements sur la situation qui prévaut actuellement dans l'exercice de ces pouvoirs

- Les moyens de défense,
- Les tentatives d'infraction,
- La participation aux infractions,
- La classification des infractions,
- La responsabilité des personnes morales et la responsabilité pour autrui,
- La compétence.

La partie générale du Code *criminel* énonce, comme son titre l'indique, les principes généraux du droit pénal. Cette partie générale traduit d'abord et avant tout l'esprit du droit pénal. En raison de son importance, la Commission ne l'aborde qu'avec une circonspection et une prudence très grandes, de manière à pouvoir soumettre au public des principes justes et durables.

Le reste du Code traite de différents types d'infractions. Certaines propositions de réforme sont en voie d'être formulées à l'égard des infractions criminelles suivantes:

- le vol et la fraude,
- l'outrage au tribunal,
- les infractions sexuelles,
- l'homicide et les infractions avec violence,
- les infractions contre l'administration de la justice.

Puisque la révision complète du Code *criminel* constitue un élément essentiel de son mandat, la Commission devra inévitablement se pencher sur les problèmes relatifs aux autres infractions criminelles. Cette liste ne se veut donc pas exhaustive. Elle ne fait qu'énoncer les travaux en cours à la fin de l'année écoulée.

Il en recommande provisoirement la formulation, en prenant soin de les simplifier considérablement. Cette reformulation est présentée sous forme de projet de loi auquel se greffe une liste de décisions judiciaires démontrant les répercussions qu'aurait éventuellement, sur ces décisions, l'adoption des nouveaux articles proposés.

L'outrage au tribunal, document de travail n° 20

La trop grande complexité du droit de l'outrage au tribunal découle de la coexistence d'au moins trois types d'outrages: l'outrage civil, l'outrage criminel et l'outrage de common law. Dans ce document de travail, la Commission propose notamment, à titre provisoire, que toutes ces infractions relevant de la compétence du Parlement soient prévues dans le Code *criminel* de manière à éliminer l'infraction d'outrage de common law; que soit exigé pour toutes les formes d'outrage ainsi codifiées, le critère de la *mens rea* ou de la faute subjective; et enfin, que l'on définisse de façon claire et précise toutes les formes d'outrage au tribunal. Le document prévoit en outre l'exécution de travaux de recherche en vue de réformer les autres infractions contre l'administration de la justice.

Les recherches sur les règles de fond du droit pénal se poursuivent dans les domaines suivants.

Les travaux de recherche et de reformulation relatifs aux principes généraux d'un nouveau Code *criminel* ont été répartis selon certains sujets:

- Les principes généraux de la responsabilité criminelle,

La section de recherche en droit pénal

Au cours de l'année écoulée, la Commission de réforme du droit s'est attachée à l'étude du droit pénal et de ses lacunes. Elle a compris, dès le départ, qu'une telle étude devait tout naturellement être menée sur deux plans distincts, soit celui des règles de fond et celui de la procédure. Les membres de la magistrature et du barreau ont maintes fois exprimé aux commissaires leur désir de voir un jour cette distinction reconnue dans la loi elle-même. Ils entrevoient l'adoption, d'une part, d'un *Code criminel* contenant les règles de fond du droit pénal et, d'autre part, d'un *Code de procédure criminelle*. Certains considèrent qu'une distinction de cette nature permettrait, non seulement au public en général mais également aux avocats et aux juges, d'avoir une meilleure compréhension

des règles du droit pénal. Un tel partage des dispositions du *Code criminel* actuel peut sembler une entreprise très complexe. Cependant, cette entreprise aurait le mérite d'établir clairement la distinction entre le «quoi» et le «comment» du droit pénal canadien. Par la même occasion, cette distinction serait d'un grand secours à ceux qui, au Canada, doivent assurer le bon fonctionnement de l'administration de la justice pénale.

La Commission poursuit en cette matière l'objectif ultime de présenter un jour des recommandations pour une réforme complète du droit pénal canadien. Certains députés et sénateurs ont souvent fait valoir à la Commission qu'ils voient dans cet ultime objectif la rédaction d'un «nouveau *Code criminel*». Que notre travail aboutisse ou non à la production de ces deux nouveaux codes, nous avons à tout le moins pour but de formuler des propositions réfléchies exposant les principes fondamentaux d'un nouveau code ou de nouveaux codes au Canada. Toutefois, pareil examen en profondeur exigera un effort méticuleux et de tous les instants.

□ Les règles de fond du droit pénal

Au cours de l'année couverte par le présent rapport, deux documents de travail ont été achevés et publiés,

Le vol et la fraude,
document de travail n° 19

Ce document de travail étudie les nombreux articles du *Code criminel* actuel qui

du «Rapport de la mission d'information en Suisse et en République fédérale d'Allemagne sur l'organisation de la juridiction administrative et la législation générale sur la procédure administrative». En novembre, un autre expert-conseil a assisté à une conférence du National Institute of the American Bar Association intitulée «The Elements of Public Utility Rate Proceedings Including Current Issues», tenue à Washington (D.C.). Il a en outre rencontré les dirigeants respectifs de l'Administration des États-Unis, de la Brookings Institution, de l'American Enterprise Institute et du National Center for Administrative Justice. Un autre expert-conseil a assisté à la conférence de l'American Bar Association National Institute on Freedom of Information, Sunshine and Privacy Laws, tenue en décembre, à New York.

Les publications de l'Administrative Conference, du U.S. General Accounting Office et de divers comités du Congrès américain ont été d'une grande utilité à la Commission. Nous tenons à remercier tout particulièrement le professeur L. Harold Levinson, de la Faculté de droit de l'université Vanderbilt. Celui-ci a transmis à la Commission un grand nombre de documents sur la réforme de la procédure administrative qu'il avait rassemblés alors qu'il était un employé contractuel de l'Administrative Conference.

Enfin, la documentation sur la réforme du droit administratif fournie par la Nouvelle-Zélande et l'Australie a été d'une grande utilité à la section de recherche en droit administratif. L'Australie en particulier a réalisé des progrès extraordinaires sur le plan de la réforme de son droit relatif à l'administration publique.

Au cours de l'année 1977-1978, la Commission de réforme du droit a accéléré la

publication de ses études en droit administratif. Elle a notamment publié le document de travail n° 17 sur les commissions d'enquête, le document de travail n° 18 sur le contrôle judiciaire qu'exerce la Cour fédérale sur les organismes administratifs, ainsi que des documents d'étude portant sur le processus de libération conditionnelle, les prestations de l'assurance-chômage et l'Office national de l'énergie. Étaient en voie d'être publiés, un document d'étude concernant la Loi sur la Cour fédérale, une étude sur les rouages de la Commission canadienne des transports et, enfin, le compte rendu du Colloque des membres des tribunaux administratifs fédéraux tenu les 5, 6 et 7 avril 1978. Deux autres documents ont été soumis à la Commission, à savoir une étude sur le Tribunal antidumping et l'étude préliminaire portant sur la divulgation des renseignements, la confidentialité et la procédure devant les tribunaux administratifs.

Des études sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le Conseil canadien des relations du travail et la Commission du tarif sont toujours en cours de préparation. À la suite d'une longue série de consultations, le document de travail sur les organismes administratifs autonomes sera publié au cours de l'année financière 1978-1979. La Commission estime utile et, par conséquent, souhaitable de procéder à l'analyse pratique de différents conseils, organismes et tribunaux fédéraux représentatifs, afin de déterminer les domaines où il convient de formuler des propositions de réforme. C'est pourquoi, elle projette la préparation d'un certain nombre d'autres documents d'étude relatifs au fonctionnement des organismes administratifs. Ces études préliminaires seront complétées avant que la Commission ne présente au Parlement le résultat de ses recherches sur les organismes administratifs.

lieu en 1978 à Halifax, en Nouvelle-Écosse. Il est important également de mentionner le discours sur « Les organismes administratifs indépendants — une perspective nouvelle » que le Dr G. V. La Forest, commissaire responsable de la section de recherche en droit administratif, a prononcé à Ottawa, lors de l'assemblée annuelle de 1977 de l'Association du Barreau canadien.

Les facultés de droit canadiennes continuent de fournir à la Commission l'inspiration, les enseignements et le personnel dont elle a besoin. À l'occasion, certaines conférences sur le droit administratif ont lieu dans les universités. En janvier de l'an dernier, des experts-conseils de la Commission ont participé activement à la Conférence sur le droit administratif parrainée par l'Institut canadien pour l'administration de la justice et organisée par l'Association des étudiants en common law de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. En outre, lors de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des professeurs de droit, une « Mise à jour de la section de recherche en droit administratif » a été présentée au cours du séminaire s'adressant aux professeurs de droit administratif. Cette assemblée annuelle a eu lieu à la fin mai 1978, à l'université Western Ontario, dans le cadre de la *Conference of the Learned Societies*.

Le Canada a toujours encouragé les échanges internationaux d'ordre juridique et il a tiré profit d'études de droit comparé. Les 2 et 3 août 1977, des membres de la Commission ont participé au *Meeting of Commonwealth Law Reform Agencies* tenu à Londres, en Angleterre. En septembre 1977, un expert-conseil de la Commission a fait un séjour de trois semaines en Suisse et en République fédérale d'Allemagne afin de consulter les autorités gouvernementales en place. À son retour au Canada, il a procédé à la rédaction

fraude». Certains fonctionnaires de la Commission de contrôle de l'énergie atomique ont, à leur tour, demandé à la Commission de formuler des suggestions sur les règles qu'une commission réorganisée devrait adopter relativement à la diffusion des renseignements et à la confidentialité. Ces consultations, ajoutées à diverses tâches connexes, démontrent que le rôle de la Commission, dans des secteurs autres que celui de la révision des lois, revêt souvent une importance non négligeable sur le plan de la réforme.

L'esprit de coopération entre la Commission et les autorités provinciales a continué de jouer un rôle important dans le processus de réforme du droit. La Commission a fourni à l'*Ontario Royal Commission on Freedom of Information and Individual Privacy* certains documents dont le texte final de son étude préliminaire sur la divulgation des renseignements, la confidentialité et la procédure devant les tribunaux administratifs. Cette commission royale d'enquête lui a en retour fourni des documents utiles.

Au cours de l'année, l'Association du Barreau canadien a également apporté une collaboration fructueuse aux travaux de la Commission. En effet, entre le moment de la préparation des documents de travail et celui de la rédaction des rapports, certains comités de l'Association ont été appelés à se prononcer sur les changements qu'il conviendrait d'apporter aux recommandations de la Commission relatives aux commissions d'enquête et à la modification de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le personnel de la Commission a, à son tour, été consulté par un comité spécial de l'Association du Barreau canadien qui formulait lui aussi à cette époque ses propres propositions de modification de la *Loi sur la Cour fédérale* afin de les présenter, à l'assemblée annuelle de l'Association, qui avait

ble du comité consultatif composé des cadres supérieurs et des conseillers juridiques de divers organismes qui ont accepté de lire et de critiquer, chapitre par chapitre, l'avant-dernier texte du projet de document de travail sur les organismes administratifs autonomes.

En janvier 1978, le groupe d'étude sur les tribunaux administratifs a repris ses réunions mensuelles. Tous les intérêts ont accueilli très favorablement la reprise des travaux de ce groupe, composé de membres et de conseillers juridiques des tribunaux. Mis sur pied en 1973, grâce à l'initiative de M. Jacob Finkelman, c.r., à l'époque président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, le groupe avait cessé de fonctionner avec le départ de ce dernier. Heureusement, grâce à la Commission de réforme du droit et à l'intervention de M. Finkelman, un nombre accru de personnes reprirent leur participation aux tables rondes mensuelles. À la fin mai 1978, avaient déjà eu lieu quatre réunions portant sur des questions générales de droit administratif, sur le document de travail n° 18 de la Commission, traitant de la Cour fédérale, sur les responsabilités que confère au Commissaire à la protection de la vie privée la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et enfin sur les relations entre le Bureau du Conseil privé et les tribunaux administratifs, notamment en ce qui a trait aux nominations. À la même époque un comité composé de membres et d'avocats des divers tribunaux concernés s'est vu confier la responsabilité de fournir au groupe, l'aide administrative jusqu'à assurée par la Commission. Il va sans dire que la Commission continuera de s'intéresser aux travaux du groupe d'étude et qu'elle demeurera disposée à lui fournir tout le concours nécessaire.

L'apport de la section de recherche en droit administratif à d'autres organismes fédéraux demeure toujours aussi important. Lors de la 65^e conférence du Conseil des sciences, le 10 février 1978, un représentant de la Commission a présenté un exposé sur le document intitulé «*Science Court Proposal*» qu'étudait, à l'époque, le Conseil des sciences.

Dès sa création, la Commission a compris l'importance pour le gouvernement fédéral de maintenir un relevé statistique des questions juridiques. Des rencontres ont eu lieu avec des fonctionnaires de Statistique Canada afin de déterminer les données qu'il serait possible d'ajouter à celles déjà emmagasinées dans les registres centraux informatisés du gouvernement. La Commission a également insisté auprès des membres du personnel de la Cour fédérale pour qu'ils dressent des comptes rendus plus complets des décisions rendues par la Cour dans le domaine du droit administratif. Les statistiques ainsi recueillies ont été jointes, sous forme d'annexes, à un document interne de la Commission portant sur les appels des décisions des autorités administratives fédérales auprès de la Cour fédérale du Canada.

Les échanges avec les organismes administratifs fédéraux n'ont cessé de susciter d'importantes propositions de réforme. Un bon nombre des propositions formulées dans l'étude préliminaire sur les prestations d'assurance-chômage ont été adoptées par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Lors de la révision des dispositions relatives aux sanctions et à leurs modalités d'application, les employés de cette Commission se sont également référés au document de travail n° 19 de la Commission de réforme du droit, intitulé «*Le vol et la*

La section de recherche en droit administratif

La section de recherche sur les organismes autonomes de l'administration fédérale a, l'an dernier, engagé des consultations bilatérales avec des représentants de ces organismes et leurs conseillers juridiques ainsi qu'avec certains comités de l'Association du Barreau canadien. Ces consultations ont permis de consolider certaines propositions de réforme en ce domaine.

Organisé par la Commission de réforme du droit et parraîné conjointement par le Bureau du Conseil privé et la Commission de la Fonction publique, le colloque à l'intention des membres des tribunaux administratifs fédéraux, tenu à Touraine, au Québec, en avril 1978, a constitué le point culminant de l'année.

M. Francis C. Muldoon, c.r., à l'époque vice-président de la Commission de réforme du droit, a, dans son discours d'ouverture, tracé les grandes lignes des problèmes de droit administratif communs à plusieurs de ces tribunaux. Divers représentants du gouvernement et du secteur privé ont ensuite été invités à traiter notamment des sujets suivants: les relations entre les membres d'un tribunal eu égard à leurs fonctions officielles et à leurs problèmes de comportement; les relations des tribunaux avec les institutions non gouvernementales et notamment avec la presse et avec les groupements d'intérêt public; la portée des audiences et de la prise de décision en tant qu'attributs essentiels des tribunaux administratifs, lequel exposé fut suivi de tables rondes sur les problèmes caractéristiques de l'audience; les attentes de la collectivité face à l'activité des tribunaux et la possibilité de concilier l'activité des tribunaux avec l'intérêt général de la collectivité; les relations entre les tribunaux administratifs, le Parlement, le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor. Enfin, le colloque s'est terminé par un exposé sur l'avenir des tribunaux administratifs.

Cette rencontre a connu un succès sans précédent et il est souhaitable qu'à l'avenir les autorités gouvernementales répètent cette expérience enrichissante en organisant régulièrement des colloques de cette nature. Ce colloque s'est révélé être d'une grande utilité non seulement pour les membres des tribunaux mais également pour le personnel de la section de recherche en droit administratif, en ce qu'il a mis en lumière les problèmes sur lesquels ils devraient se pencher davantage dans la formulation des propositions de réforme.

La section de la recherche en droit administratif tient à souligner l'apport inestima-

Documents de travail

Au cours de l'année écoulée, au 31 mai 1978, quatre documents de travail ont été publiés en vue de recueillir les commentaires du public:

- 18. La Cour fédérale,
- 19. Le vol et la fraude,
- 20. L'outrage au tribunal,
- 21. Les paiements par virement de crédit.

L'annexe C nous donne une liste de ces documents auxquels se rapportent également les descriptions de projets figurant dans les pages qui suivent.

Les documents de travail constituent des exposés de la position de la Commission au moment de leur publication. Ils contiennent des recommandations provisoires de réforme

dans un domaine particulier. Ces recommandations ne sont pas finales, les documents de travail ayant pour but principal de susciter des commentaires et de servir de moyen de consultation.

procès. Une fois ce délai écoulé, l'accusé ne devrait avoir la possibilité d'exercer un nouveau choix que pour des motifs valables et qu'avec le consentement unanime de la Couronne et du tribunal ayant fait l'objet du premier choix. La Commission recommande en outre que dans le cas où l'accusé omet de faire un choix, il soit présumé avoir choisi un procès devant un magistrat. De même, lorsque l'accusé a choisi de ne pas être jugé par un magistrat, sans toutefois spécifier sa préférence pour l'une ou l'autre des deux autres possibilités qui lui sont offertes, la Commission recommande qu'il soit présumé avoir choisi d'être jugé par un juge seul.

D. Libération de l'accusé — Sous réserve de quelques exceptions de moindre importance, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de péremption d'instance dans les poursuites relatives aux infractions criminelles. Une fois l'inculpation formulée, aucune règle ne vient fixer le délai dans lequel la cause doit être entendue. La loi ne reconnaît pas expressément comme vice de procédure le retard indu. La Commission recommande qu'un accusé qui n'a pas été envoyé à son procès dans l'année de sa première comparution (ou dans les 180 jours, dans le cas de poursuites en vertu de la Partie XXIV du Code criminel), ait le droit de demander sa libération. À moins que le délai en cause n'ait été prolongé conformément aux dispositions de la loi (notamment, dans le cas d'un accusé en fuite), la Commission recommande donc que l'accusé soit tout simplement libéré sur demande. Toutefois, cette libération ne constitue pas un verdict d'acquiescement. Afin de doter le procureur général de chaque province d'un nouvel instrument de contrôle de l'administration de la justice, la Commission recommande qu'une fois le délai écoulé, la Couronne puisse reprendre l'accusation lorsque le procureur général autorise personnellement l'institution d'une nouvelle instance.

B. La preuve par déclaration solennelle — Dans un bon nombre de procès au criminel, tout particulièrement dans les cas d'accusation d'infraction contre les biens, les propriétaires et les possesseurs des biens en cause sont assignés pour décrire des faits non contestés. Leur témoignage peut évidemment faire l'objet d'un contre-interrogatoire auquel, le cas échéant, on procède souvent inutilement et de façon incohérente. La scène se répète lorsque des témoins ne sont assignés que pour prouver la suite et la chaîne de possession d'une pièce à conviction ou d'un autre objet. La réforme proposée vise à admettre en preuve une déclaration solennelle écrite, de manière à éliminer plusieurs, sinon la plupart, de ces procédures frêles. En fin de compte, si l'avocat de la défense sait d'avance qu'il ne contre-interrogera pas le témoin, pourquoi alors obliger celui-ci à se présenter? À moins que l'avocat de la défense ne tienne explicitement à les contre-interroger, ces témoins devraient être habilités à transmettre leur témoignage au moyen d'une déclaration solennelle écrite.

C. Choix et nouveau choix du mode de procès — Ces notions ont trait au droit de l'accusé de choisir le tribunal de juridiction criminelle (c'est-à-dire un magistrat, un juge seul ou en core un tribunal composé d'un juge et d'un jury) devant lequel il subira son procès. On prétend souvent que l'accusé utilise comme tactique dilatoire son droit à un nouveau choix. Même en l'absence de tactique dilatoire, un nouveau choix inoportun peut donner lieu et, effectivement, donner souvent lieu à des difficultés d'ordre administratif et à des retards. La Commission recommande que le droit au nouveau choix ne puisse s'exercer que dans les sept jours suivant la citation à procès de l'accusé devant le tribunal qu'il a d'abord choisi. Une semaine suffit pour dissiper tout doute quant au choix du mode de

Rapports au Parlement

Depuis la fin de l'année ayant fait l'objet du sixième rapport annuel, la Commission a soumis au Ministre les rapports suivants:

- *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada* — Rapport n° 8 en date du 19 décembre 1977

Dans l'état actuel du droit, les tribunaux ne peuvent, lorsqu'un employé fédéral n'acquitte pas une dette, ordonner la saisie des sommes que lui verse, à titre de rémunération, la Couronne du chef du Canada. Cette exemption se fonde sur la prérogative royale qui

empêche les tribunaux de rendre une ordonnance exécutoire contre les sommes ou les biens appartenant à Sa Majesté. Il s'ensuit qu'en l'absence de dispositions statutaires à cet effet, aucune ordonnance de saisie-arrêt ne peut s'appliquer à la rémunération versée par la Couronne. L'une des injustices les plus flagrantes qu'engendre cette exemption se manifeste lorsqu'il s'agit d'exécuter une ordonnance de pension alimentaire. Dans ce cas, aucune déduction du revenu d'un fonctionnaire fédéral ne peut être affectée au paiement d'une pension alimentaire ordonné par un tribunal compétent. Six provinces et les deux territoires ont déjà aboli cette exemption. La Commission recommande l'abolition de l'exemption de saisie-arrêt, de séquestre ou d'autres formes de saisie qui, à l'heure actuelle, s'appliquent aux salaires, aux traitements ou aux autres formes de rémunération versés par la Couronne et le gouvernement du Canada.

- *Procédure pénale: 1^{re} partie* — Amendements divers — Rapport n° 9 en date du 23 février 1978

Ce rapport met de l'avant des recommandations précises de réforme de la procédure dans quatre domaines:

A. *L'audition préalable au procès* — Ces recommandations visent à régler, avant le procès, le plus grand nombre possible de questions de procédure afin d'épargner aux témoins et aux jurés des pertes de temps inutiles. L'article 483 du *Code criminel* confère aux autorités judiciaires la latitude nécessaire à l'adaptation, aux conditions locales, des règles de pratique proposées.

est de caractère plutôt réactionnaire que réformiste. La Commission demeure persuadée qu'une réforme du droit appropriée et réfléchie constitue le meilleur moyen dont dispose la société canadienne pour guérir ou, du moins, atténuer plusieurs des maux qui l'affligent. Elle est également convaincue de la nécessité d'une telle réforme qui saura à la fois conserver et, dans certains cas, redécouvrir les idéaux qui ont présidé à l'élaboration de la règle de droit sur laquelle se fonde depuis toujours l'exercice de la justice au Canada.

fait, la réforme est un changement en bien, une amélioration. Mais qui sera juge de ce qui constitue une amélioration? La Commission a pour attribut principal de formuler des propositions de réforme. Il est évident que les commissions doivent être les premières personnes à estimer que leurs propositions de réforme représentent des améliorations. Toutefois, c'est au gouvernement en place et au Parlement qu'appartient le pouvoir de les mettre en œuvre. La légitimité des propositions ainsi que le caractère urgent des changements qu'elles préconisent sont autant de facteurs que ces deux institutions prennent en considération dans l'exercice de ce pouvoir. Cette façon de procéder est conforme aux normes établies et aux usages de la démocratie parlementaire. Elle rend compte notamment de la responsabilité qu'assume le gouvernement vis-à-vis des membres du Parlement et, enfin, de la responsabilité qu'assument, à leur tour, les membres du Parlement vis-à-vis de l'ensemble des électeurs, si réduite soit cette responsabilité lorsque l'on considère chaque proposition individuelle de réforme du droit.

Certes, il serait anormal que les membres de la Commission de réforme du droit évitent de témoigner leur confiance dans la volonté du peuple canadien de voir s'opérer une amélioration systématique des lois du Canada, volonté qu'il exprime par l'entremise des membres du Parlement et des sénateurs. La Commission n'hésite pas à témoigner cette confiance tout en étant pleinement consciente du fait qu'un bon nombre de Canadiens s'inquiètent des répercussions malencontreuses qu'a pu avoir, sur la société en général, le prétendu laisser-aller social des années soixante et de la première moitié des années soixante-dix. Certains voient dans cette inquiétude le début d'une ère anti-réforme. Quoi qu'il en soit, cette prétendue opposition

Toute réforme implique un changement. Cependant, tout changement ne constitue pas nécessairement une réforme. Tout compte

immédiatement à des modifications législatives.

Les fonctionnaires du gouvernement et les membres de la magistrature continuent de tenir de nombreuses consultations préparatoires relativement à tous les rapports précités. Il s'agit là d'un processus de constante remise en question. Bien que ce bilan n'ait rien de réjouissant, il ne faut pas s'étonner du fait que bon nombre des propositions de la Commission n'aient pas donné lieu

en réalité des projets pilotes.

On peut, à première vue, être frappé par la
arrêtés des modifications législatives auxquelles
es ont donné lieu les propositions de la
Commission de réforme du droit. Toutefois,
avant de soumettre au Parlement des proposi-
tions relatives à certaines questions telles que
le vol et la fraude, les infractions sexuelles et
la procédure préalable au procès, la Commis-
sion a dû préalablement établir une politique
générale concernant les règles de fond du
droit pénal, la procédure pénale, la preuve et
le processus sentenciel. C'est dans cet esprit
qu'ont été préparés les rapports n° 1 La
preuve, n° 2 Le sentencing, n° 3 Notre droit
pénal et n° 5 Le désordre mental et le proces-
sus pénal. Dans ces rapports, la Commission
cherche d'abord et avant tout à établir une
politique générale permettant ensuite de for-
muler des propositions de modification de
certains articles du Code criminel. Ainsi fut
aussi rédigé le rapport n° 6, intitulé Le droit de
la famille. La mise en œuvre d'un bon nombre
des recommandations qu'il contient néces-
siterait tout au moins une intervention
fédérale-provinciale concertée, et tout au plus
une volonté d'agir chez les autorités provin-
ciales en cause. De tels rapports constituent

Pour les fins du présent rapport, nous pouvons déjà citer en exemple la réaction favorable du président et des membres de la Commission d'assurance-chômage. Cependant, nous aurions pu également citer d'autres exemples illustrant l'influence qu'exerce la Commission de réforme du droit sur le plan de la révision des procédures administratives.

Enfin, l'influence de la Commission sur l'élaboration du droit au Canada se fait sentir sur un quatrième plan. Cette influence, la plus éphémère, se traduit par la création d'un climat favorable à la perception de la réforme du droit, de ses objectifs et de ses limites. À cet égard, les travaux de la Commission donnent lieu à ce qu'on pourrait appeler un processus d'interaction intellectuelle. Le Canada connaît une augmentation sensible des ouvrages et des discussions portant sur diverses propositions de réforme du droit. De son côté, la Commission consulte les revues spécialisées afin de prendre connaissance des articles qui traitent de ses recommandations. À ce chapitre, les publications à caractère éditorial ne constituent pas le seul moyen d'influencer l'élaboration du droit. Les médias d'information, les lettres qui nous parviennent ainsi que les discussions privées et personnelles entre le personnel de la Commission et d'autres personnes démontrent tout au moins, aux recommandations de la Commission. En outre, un bon nombre des publications de la Commission servent de matériel pédagogique dans certaines écoles et universités.

On serait bien avisé de ne pas surestimer l'importance de cette influence de la Commission sur le milieu social. Toutefois, étant donné la progression qu'elle connaît, il se pourrait fort bien qu'elle soit génératrice de réformes à moyen et à long terme.

Cour, elles s'accordent particulièrement bien avec cette décision du fait qu'elles prévoient que dans toute infraction réglementaire la défense de diligence raisonnable devrait être admise. Ces exemples figurent à l'annexe B du présent rapport annuel.

D'autre part, la Commission peut influencer les procédures administratives sans qu'aucune loi ou décision judiciaire ne soit en cause. C'est là le troisième secteur dans lequel la Commission peut exercer une influence sur l'élaboration du droit. Il serait trop long de décrire, dans ce rapport, les nombreux exemples d'application des recommandations formulées à ce chapitre par la Commission, ou encore de les mentionner dans une annexe. Qu'il suffise donc de mentionner l'exemple de *l'Étude de la procédure administrative à la Commission d'assurance-chômage*, publiée par la Commission. Il ne s'agit là, cependant, que d'une étude préliminaire et non d'un rapport au Parlement. Quoi qu'il en soit, le président de la C.A.C. nous a fait parvenir, en août 1977, une lettre dans laquelle il déclare ce qui suit:

[TRADUCTION]

... sur les 68 propositions contenues dans [l'étude préliminaire], 20 ont déjà été mises en œuvre et 31 autres ont notre appui. Bien que ces dernières propositions exigent parfois certaines modifications préalables, des recommandations visant à les mettre en œuvre sont en voie d'être formulées. Les 17 propositions restantes seront écartées, certaines en raison du coût de leur mise en œuvre par rapport aux améliorations qu'elles sont susceptibles d'apporter, les autres, soit parce que nous estimons qu'un changement n'entraînerait aucune amélioration sensible, soit en raison des difficultés qu'elles soulèvent notamment sur le plan législatif.

... Tout compte fait, cette brève description de la situation démontre clairement que nous avons saisi l'importance et le bien-fondé de ces propositions et que nous estimons que leur mise en œuvre contribuerait à améliorer sensiblement l'efficacité du programme (de la C.A.C.) et de son administration.

grave à la pudeur. Il est maintenant bien connu qu'au moment où le gouvernement a déposé le Bill C-52 intitulé *Loi modifiant le Code criminel et modifiant certaines autres lois en conséquence*, la Commission s'appretait à publier un document de travail sur les infractions sexuelles contenant des propositions provisoires de réforme dans ce secteur controversé du droit. À l'occasion du dépôt du Bill C-52, le ministre de la Justice de l'époque a mentionné la publication imminente de ce document de travail et a dit espérer que les propositions provisoires de la Commission soient disponibles à temps pour pouvoir être étudiées et incorporées dans la version finale de ce projet de loi. À la fin de l'année faisant l'objet du présent rapport, le Bill C-52 n'avait pas encore été adopté.

Sur le plan judiciaire, divers tribunaux et non les moindres, pour ne citer que la Cour suprême, ont, dans les motifs de leurs décisions, rapporté et pris en considération les recommandations de la Commission. Par exemple, dans l'arrêt *La Reine c. Zelensky*, la majorité des juges de la Cour suprême ont cité favorablement le document de travail n° 5 sur *Le dédommagement et l'indemnisation*. Les conclusions figurant dans ce document de travail concordent avec les motifs de jugement donnés par la majorité des juges de la Cour suprême. Récemment, la Cour suprême a rendu une décision, cette fois unanime, dans l'arrêt *La Reine sur la dénonciation de Mark Caswell c. La Corporation de la ville de Sault-Sainte-Marie*. Dans cet arrêt, la Cour prête une attention particulière au document de travail *La notion de blâme — Responsabilité stricte et au rapport Notre droit pénal* qui en est découlé et qui a été soumis au Parlement en mars 1976. Bien que dans l'arrêt *Sault-Sainte-Marie*, les recommandations de la Commission ne constituent pas, certes, les seules sources à l'appui de la décision de la

encore été adopté le 31 mai 1978, date marquant la fin de l'année couverte par le présent rapport.

D'autre part, certaines dispositions du Bill

C-51, déposé le 1^{er} mai 1978, reflètent d'autres propositions de la Commission. Le Bill C-51 porte le titre officiel de *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Toutefois, on le désigne communément sous le nom de bill omnibus 1978 du ministère de la Justice. Ainsi, les dispositions de ce projet de loi relatives au dédommagement et à la restitution, aux motifs de la sentence et de sa durée ainsi qu'aux ordonnances de service communautaire s'inspirent généralement des propositions que la Commission a formulées dans le rapport intitulé: *Principes directeurs: Sentences et mesures non sentimentales dans le processus pénal*. Ce dernier rapport a été soumis en janvier 1976. En outre, la disposition du Bill C-51 prévoyant que, dans des procédures de déclaration sommaire de culpabilité, le procès doit commencer dans un délai de six mois afin de réduire les retards, reprend une partie de la proposition de la Commission relative aux délais applicables à tous les procès au criminel. Cette proposition figure dans son rapport sur *La procédure pénale: 1^{re} partie — Amendements divers*, en date du 23 février 1978. Le Bill C-51 a été déposé à la Chambre des communes. Cependant, à la fin de l'année couverte par le présent rapport, il n'avait pas encore été adopté.

Le Bill C-52 a également été déposé le 1^{er} mai 1978. Il traite notamment des infractions de viol, de tentative de viol et de la peine qui peut être imposée. Il vise à les supprimer du *Code criminel* pour les remplacer par les infractions d'attentat à la pudeur et d'attentat

comportement de sa part témoigne de l'indépendance que lui confère tant explicitement qu'implicitement la *Loi sur la Commission de réforme du droit*. Toutefois, cette ligne de conduite n'empêche pas en pratique la Commission de procéder ultérieurement à un nouvel examen d'une question si la chose se révèle nécessaire ou si, en vertu de la Loi, le ministre de la Justice lui adresse officiellement une demande à cet effet.

□ Influence sur la réforme du droit

La Commission de réforme du droit du Canada peut influencer l'élaboration du droit canadien dans au moins quatre secteurs principaux. Il existe vraisemblablement, pour une commission de réforme du droit, d'autres moyens et d'autres façons d'influencer de façon significative la réforme du droit. Cependant, il serait vraiment trop complexe de tenter de les définir dans un rapport annuel. Les quatre secteurs où se fait particulièrement sentir l'influence de la Commission sont les suivants:

- le secteur législatif,
- le secteur judiciaire,
- le secteur administratif, et
- la réaction du public face à la réforme.

Sur le plan législatif, les dispositions du Bill C-49, *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière* (saisie-arrest), déposé le 26 avril 1978, se fondent sur les propositions mises de l'avant par la Commission dans le rapport sur *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada*, en date du 30 novembre 1977. Ce projet de loi n'avait pas

visaires ou définitives qui ont été reprises par divers tribunaux et tout particulièrement par la Cour suprême et d'autres tribunaux d'appel.

Au cours de l'année écoulée, les effectifs de la Commission ont connu des fluctuations découlant de facteurs saisonniers et fonctionnels. Pendant la majeure partie de l'année, il y eut trois commissaires, dont l'un en congé autorisé. Cinquante-quatre chercheurs, dont le nom figure à l'annexe D, et neuf autres experts-conseils ont été à l'emploi de la Commission pendant la totalité ou une partie de l'année. Il s'agissait de contractuels engagés conformément au paragraphe 7(2) de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*. Le secrétaire est le fonctionnaire supérieur de la Commission et tous les employés de soutien, à l'exception des employés occasionnels, sont des fonctionnaires. Pendant la majeure partie de l'année, la Commission a compté 34 employés.

Au cours de l'année financière 1977-1978, c'est-à-dire entre le 1^{er} avril 1977 et le 31 mars 1978, les dépenses de la Commission ont totalisé \$2,180,000. La somme de \$772,500 a été consacrée au programme de recherche et à la rémunération des commissaires. La somme de \$373,500 a été consacrée au secteur de l'information et des publications tandis que les frais administratifs ont totalisé \$1,034,000.

Les rapports de la Commission constituent un compte rendu final de ses opinions et de ses propositions de réforme à l'égard de divers secteurs du droit. La Commission laisse ensuite au gouvernement ou au Parlement le soin de leur donner suite. Une fois ses rapports déposés, la Commission se considère libérée de ses responsabilités et elle ne fait aucun lobbying pour que l'on mette en œuvre les recommandations qu'elle formule. Un tel

ministre de la Justice un rapport sur les résultats de chaque étude et notamment ses recommandations dans la forme qu'elle juge la plus convenable pour en faciliter l'explication et la compréhension. En vertu de la Loi, le ministre doit, à son tour, dans les quinze jours de la réception d'un rapport, le déposer au Parlement ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, le déposer dans les quinze jours où il recommence à siéger.

□ Remarques d'ordre technique

L'annexe A du présent rapport donne la liste des rapports que la Commission a soumis au Parlement. Étant donné que les rapports qu'elle dépose au Parlement doivent comporter une version dans les deux langues officielles, la Commission ne publie aucun rapport dit officiels. Il s'agit là d'une forme de rapport à laquelle ont recours un certain nombre d'organismes provinciaux de réforme du droit. Ainsi, tous les rapports de la Commission sont officiels et rendus publics.

La troisième colonne de l'annexe A est réservée aux dispositions législatives éventuellement adoptées à la suite des propositions de la Commission. À la fin de l'année couverte par le présent rapport, on n'en constatait aucune. Il existe cependant d'autres moyens permettant de mettre en œuvre les propositions de la Commission, notamment l'intervention des tribunaux. En effet, on retrouve parfois dans des motifs de jugement des considérations favorables et concluantes se rapportant à des propositions de la Commission. À l'annexe B, figurent les propositions pro-

mission est également tenue de formuler des propositions de réforme reflétant les concepts et les institutions distinctes des deux systèmes juridiques du Canada, la common law et le droit civil. Cet objectif statutaire place en outre la Commission sur la voie de la conciliation des différences et des oppositions qui existent dans la *formulation* et l'*application* du droit par suite des différences entre ces concepts et institutions.

En vertu de sa Loi, la Commission est tenue de soumettre à l'approbation du ministre de la Justice des programmes précis relatifs à l'étude de certaines règles ou secteurs du droit. La Commission doit notamment inclure dans ces programmes toute étude de mandée par le ministre, et à laquelle il estime souhaitable dans l'intérêt public qu'elle accorde une priorité spéciale. La Loi autorise alors la Commission à entreprendre ou diriger les études et recherches de nature juridique qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement normal de ses fonctions, notamment celles portant sur le droit, les systèmes et les institutions juridiques canadiens ou étrangers.

La Commission doit, lorsqu'il y a lieu, utiliser les renseignements, les conseils et l'aide techniques et autres dont disposent les ministères, départements, directions ou organismes du gouvernement du Canada. En outre, la Loi oblige les ministères, départements, directions ou organismes à mettre à la disposition de la Commission tous les renseignements, tous les conseils et toute l'aide qui peuvent être nécessaires pour lui permettre de remplir convenablement ses fonctions.

En vertu de l'article 16 de la Loi sur la Commission de réforme du droit, la Commission est tenue de préparer et de soumettre au

Ses qualités de cœur et d'esprit, son énergie et ses talents de meneur en font un homme difficilement remplaçable. Les commissaires et le personnel ont également su apprécier tant son sens de l'humour que son affabilité et son sens de l'équité et de la justice. L'honorable juge Lamer est maintenant membre de la Cour d'appel du Québec et nos meilleurs vœux l'accompagnent dans l'exécution de cette importante fonction.

Le 1^{er} mai 1978, MM. Muldoon et Baudouin ont été nommés, respectivement, président et vice-président de la Commission. En l'absence du D^r La Forest, la Commission a terminé l'année sans former le quorum de trois commissaires requis par la Loi.

MM. Jean Côté et M. H. F. Webber occupent, respectivement, les postes de secrétaire et de directeur des opérations de la Commission.

□ Le mandat de la Commission

La Commission de réforme du droit du Canada est un organisme permanent dont le mandat, conféré par le Parlement, est défini à l'article 11 de la Loi sur la Commission de réforme du droit. Il consiste d'abord à étudier et à revoir les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, les modifier et les réformer. La Loi lui confie notamment la responsabilité de développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne et des individus qui la composent. En vertu de la Loi sur la Commission de réforme du droit, la Com-

Introduction

□ La Commission

La Commission a été créée en vertu de la Loi sur la Commission de réforme du droit qui, sanctionnée le 26 juin 1970, est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1971. Cette Loi prévoyait à l'origine que la Commission serait composée d'un président, d'un vice-président, de deux commissaires à plein temps et de deux commissaires à temps partiel, nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre de la Justice et procureur général du Canada. En 1975, le Parlement a modifié la Loi de façon à ce que la Commission soit désormais composée d'un président, d'un vice-président et de trois autres commissaires

à plein temps, nommés de la même manière qu'auparavant et chacun pour un mandat maximal de sept ans. La Loi prévoit en outre que le président, le vice-président et au moins un autre commissaire sont choisis parmi les personnes recevant un traitement ou une pension en vertu de la Loi sur les juges, ou parmi les avocats inscrits au barreau d'une province depuis au moins 10 ans, et que le président ou le vice-président et au moins un autre commissaire sont choisis parmi les juges de la Cour supérieure du Québec ou les avocats inscrits au barreau de cette province. Tous les commissaires sont tenus de se consacrer sans réserve à l'exercice de leurs fonctions prévues par la Loi sur la Commission de réforme du droit.

L'honorable juge Antonio Lamer, de la Cour supérieure du Québec, a assumé la présidence de la Commission pendant la majeure partie de la période couverte par le présent rapport annuel, c'est-à-dire jusqu'au 30 avril 1978. M. Gérard V. La Forest, c.r., et M. Jean-Louis Baudouin, c.r., ont assumé les fonctions de commissaires pendant toute la période couverte par le présent rapport. M. Francis C. Muldoon, c.r., de Winnipeg, occupe, depuis le 1^{er} juillet 1977, le poste de vice-président de la Commission.

Le 14 novembre 1977, le gouverneur en conseil a accordé au D^r La Forest un congé afin de lui permettre d'assumer, à l'Association du Barreau canadien, le poste de vice-président exécutif du Comité sur la Constitution canadienne. Ce congé du D^r La Forest prend fin le 15 septembre 1978.

La Commission a été très bien servie, dans toutes les attributions de son mandat, par son ex-président, l'honorable juge Antonio Lamer.

5	LA SECTION DE RECHERCHE EN DROIT PÉNAL	15
	□ Les règles de fond du droit pénal	15
	□ La procédure pénale	17
6	LA SECTION DE RECHERCHE SUR LA PROTECTION DE LA VIE	19
	□ Les documents de travail en préparation	19
	□ Les documents d'étude en cours de rédaction	21
	□ Les consultations	23
7	LES AUTRES TRAVAUX DE LA COMMISSION	26
	□ La mise à jour continue des lois	26
	□ Le groupe de travail sur la rédaction des lois	27
	□ Les relations avec le public	27
	□ Les relations avec d'autres organismes de réforme du droit	28
	□ Les visiteurs	28
8	REMERCIEMENTS	30
	ANNEXE A — Rapports de la Commission de réforme du droit du Canada	31
	ANNEXE B — La jurisprudence et la Com- mission	32
	ANNEXE C — Publications émises durant l'exercice financier 1977- 1978	33
	ANNEXE D — Le personnel de recherche pendant toute ou une partie de l'année	34

Table des matières

1	INTRODUCTION	1
	□ La Commission	1
2	□ Le mandat de la Commission	2
3	□ Remarques d'ordre technique	3
4	□ Influence sur la réforme du droit	4
2	RAPPORTS AU PARLEMENT	8
	□ La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada	8
	□ Procédure pénale: 1 ^{re} partie: Amendements divers	8
3	DOCUMENTS DE TRAVAIL	10
4	LA SECTION DE RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF	11

Le présent document constitue le septième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada. Il fait état des travaux de la Commission au cours de la période du 1^{er} juin 1977 au 31 mai 1978.



PRÉSIDENT
COMMISSION DE
RÉFORME DU DROIT

Ottawa,
novembre 1978

L'honorable Marc Lalonde
c.p., c.r., et député
Ministre de la Justice
Ottawa, Canada

Monsieur le ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la Loi
sur la Commission de réforme du droit, j'ai l'honneur de vous
présenter le septième rapport annuel de la Commission de
réforme du droit pour la période du 1^{er} juin 1977 au 31 mai
1978.

Veillez agréer, monsieur le ministre, l'expression de mes
sentiments respectueux.

Francis C. Muldoon, c.r.

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1979

Disponible gratuitement par la poste:

La Commission
de réforme du droit
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6
N° de catalogue J31-1978
ISBN 0-662-50186-1

COMMISSION DE RÉFORME
DU DROIT DU CANADA

SEPTIÈME RAPPORT ANNUEL
1977-1978

1977-1978

rapport annuel



JUL 2 1987

